Politische Entscheidungen in der Versammlungsdemokratie

Dissertation

zur Erlangung der Würde eines Doktors der Staatswissenschaften
vorgelegt der Philosophisch-Historischen Fakultät der Universität Basel

von

Peter Stolz

von Basel

Verlag Paul Haupt Bern 1968

1967

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546022_0022

Politische Entscheidungen in der Versammlungsdemokratie

Dissertation

zur Erlangung der Würde eines Doktors der
Staatswissenschaften
vorgelegt der Philosophisch-Historischen Fakultät
der Universität Basel

von

Peter Stolz

von Basel

Verlag Paul Haupt Bern 1968

Genehmigt von der Philosophisch-Historischen Fakultät der Universität Basel auf Antrag der Herren Prof. Dr. H. Popitz und Prof. Dr. E. Salin

Basel, den 24. Juni 1967

Prof. Dr. H. A. Salmony, Dekan

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Diese Arbeit erscheint unter dem gleichen Titel im Buchhandel
als Band 12 der „Berner Beiträge zur Soziologie"
im Verlag Paul Haupt Bern-Stuttgart

Inhalt

Abschnitt I
DIE ATHENISCHE DEMOKRATIE

§ 1 Die Grenzen des politischen Entscheids 11
A. Im allgemeinen: die soziale und politische Ordnung 11
B. Die Grenzen des politischen Entscheids in der Athener Demokratie 13

§ 2 Die Sozialstruktur Athens und der kollektive Entscheid 17
A. Die Stellung der Sklaven 18
B. Die Stellung der niedergelassenen Fremden 22
C. Die soziale Schichtung und Differenzierung der Bürgerschaft und der politische Entscheid 25

§ 3 Soziale Barrieren bei der Teilnahme an der Ekklesia? 31

§ 4 Selbständiger oder unselbständiger Entscheid der Bürgerversammlung? 37
A. Der Rat der Fünfhundert als vorberatende Behörde 37
1. Bestellung, Kompetenzen und Organisation des Rates . . 37
2. Der Losentscheid und die faktische Auslese der Ratsmitglieder 39
3. Die Proportionalität zwischen der Bevölkerungsgröße der attischen Selbstverwaltungskörperschaften und ihrer Sitzzahl im Rat 40
B. Einflußchancen des Rates in der Vorbereitung der Beschlüsse? 41

§ 5 Willensbildung und Willensäußerung in der Bürgerversammlung 44
A. Die Redner und ihr politischer Einfluß 45
B. Verantwortlichkeit der Demagogen? 53
C. Eine Bemerkung zur Abstimmung in der Versammlung . . . 58

§ 6 Der Volksbeschluß und die politische Realität 60

§ 7 Der Einzelne als Objekt der Entscheidung und die individuelle Freiheit 66
A. Sklaverei, Imperium und Demokratie 67
B. Betrachtungen zur individuellen Freiheit des Athener Bürgers 71

§ 8 Das Problem der sozialen Voraussetzungen und Gefährdungen der Polis-Demokratie, untersucht am Beispiel der oligarchischen Revolutionen in Athen 84

Abschnitt II
DIE VERSAMMLUNGSDEMOKRATIE IN EINEM SCHWEIZERISCHEN LANDSGEMEINDEKANTON: DAS BEISPIEL GLARUS

§ 1 Der Kanton Glarus als Glied der Schweizerischen Eidgenossenschaft 90
A. Die Landsgemeindekantone 90
B. Die Grenzen der Selbstbestimmung der Kantone 92
C. Daten und Hinweise zur sozialen Zusammensetzung der Bevölkerung in den Landsgemeindekantonen 93
D. Die Parteien in den Landsgemeindekantonen 96
E. Der "Sonderfall" Glarus 99

§ 2 Zum Problem der politischen Wirkungschancen einer Mehrheit beliebiger Bürger in der Glarner Versammlungsdemokratie . . 101
A. Wie gelangt eine bestimmte politische Alternative vor die Landsgemeinde? 101
B. Rationaler Entscheid und Wirkungschancen des Bürgers an der Landsgemeinde 105

§ 3 Die Versammlungsdemokratie und das Fabrikgesetz von 1864 . 108
A. Fabrikarbeiter formulieren eine Eingabe 108
B. Von der Arbeiterinitiative zum Beschluß der Landsgemeinde 112
C. Die Willensäußerung in der offenen Abstimmung 116

§ 4 Die sozialen Auseinandersetzungen von 1871/72 118
A. Zur Situation der Glarner Arbeiter und ihrer Interessenorganisationen zwischen 1864 und 1872 118
B. Der soziale Konflikt mündet in Landsgemeindebeschlüsse . 123
C. Der Landsgemeindebeschluß von 1872 und das eidgenössische Fabrikgesetz 130

§ 5 Die Abhängigkeit der Reaktionen auf Beschlüsse der Landsgemeinde von der Anerkennung des Mehrheitsprinzips und von der Interessenlage der Betroffenen 132
A. Die Reaktionen der Glarner Fabrikanten auf die Revision des Fabrikgesetzes 132

B. Die Autorität des Landammanns und die Anerkennung des Mehrheitsentscheids 135

§ 6 Der Typus des sozialpolitisch engagierten Landammanns und die Amtszeitbeschränkung 139
A. Der progressive Landammann Eduard Blumer 139
B. Die Beschränkung der Amtszeit 141
C. Zum Problem der Folgen der Amtszeitbeschränkung 143

Abschnitt III
DIE VERSAMMLUNGSDEMOKRATIE IM KIBBUZ

§ 1 Demokratie und Konflikt im Kibbuz 146
A. Der Entscheidungsprozeß ist von gewissen Konflikten entlastet 146
1. Der einzelne Kibbuz im Rahmen der Gesamtgesellschaft und der Dachorganisation 146
2. Die soziale Ordnung des Kibbuz' und der Konflikt 148
B. Die Bedeutung der freiwilligen Mitgliedschaft und der personellen Auslese 149

§ 2 Demokratischer Entscheidungsprozeß und sozialer Wandel . . . 153
A. Bemerkungen zu den Ursachen gesellschaftlichen Wandels im Kibbuz 153
1. Die Tradierung von Normen im Kibbuz 153
2. Die Auslese der Mitglieder ist nicht perfekt 153
3. Gesellschaftlicher Wandel im Kibbuz kann nicht allein durch mangelnde Perfektion der personellen Auslese erklärt werden 155
B. Reformerische Tendenzen, sozialer Wandel und Entscheid der Genossenversammlung 156

§ 3 Die Bedeutung der Teilnahme am Prozeß der kollektiven Entscheidung und die Grenzen der direkten Demokratie im Kibbuz 161
A. Zwei Gesichtspunkte zur Teilhabe am demokratischen Entscheidungsprozeß im Kibbuz: gemeinsame Anstrengung zur Findung eines sachgerechten Entscheids und Chance der Durchsetzung der eigenen Präferenzen 161
B. Autorität, Sachverständigkeit und Präferenzen der Mehrheit 163
C. Feste Zugehörigkeit zu einer Arbeitsgruppe und Demokratie in der einzelnen Branche 168

Abschnitt IV
ELEMENTE EINER THEORIE DER VERSAMMLUNGSDEMOKRATIE

§ 1 Die Versammlungsdemokratie in der Sicht Max Webers 171

§ 2 Mehrheitsprinzip und Versammlungsdemokratie 175
A. Das Problem 175
B. Konsensus durch Stimmentausch 177

§ 3 Die Versammlungsdemokratie und der Grad der Demokratisierung eines Gemeinwesens 181
A. Positive Relationen zwischen Demokratisierungsgrad und Versammlungssystem 181
B. Negative Relationen zwischen Demokratisierungsgrad und Versammlungssystem 186
C. Versammlungsdemokratie und Grad der Demokratisierung eines Gemeinwesens: das Fazit 188

§ 4 Direkte Demokratie als verpflichtende Idee? 190

LITERATURVERZEICHNIS 197

Vorwort

Das Interesse an Formen der Demokratie, in welchen den Bürgern größere politische Rechte als "bloss" die Möglichkeit der Teilnahme an Wahlen eingeräumt werden, hat in den letzten Jahrzehnten zweifellos abgenommen. Im wesentlichen ist dies die Folge der tatsächlichen Entwicklung: rasch zunehmende Kompliziertheit und Dringlichkeit der zu bewältigenden Aufgaben, Kompetenzverlust kleinerer Gebietskörperschaften zugunsten der zentralen Instanzen im Interesse der Planung und Ordnung wirtschaftlicher Vorgänge sorgen - neben anderen Tendenzen - dafür, daß die Realisierungs-Chancen der Demokratie nicht-repräsentativer Prägung abnehmen.

Wenn sich die vorliegende Untersuchung dennoch mit bestimmten Erscheinungsformen direkter Teilnahme des Volkes an Gesetzgebung und Verwaltung befaßt, so sollen nicht in erster Linie die Möglichkeiten einer Verwirklichung dieser Formen in westlichen Industriegesellschaften geprüft werden. Der Schwerpunkt dieser Arbeit liegt vielmehr beim Versuch, die Frage zu beantworten, in welchem Ausmaß eine beliebige Mehrheit von Stimmberechtigten in Gemeinwesen mit direkter Teilnahme der Bürger am politischen Entscheidungsprozeß ihren Willen auch gegen Widerstand prominenter Bürger und Amtsträger durchzusetzen vermochte. Im weiteren kommt eine große Bedeutung auch der Frage zu, welche Demokratisierungs-Chancen grundsätzlich die Tatsache bietet, daß die interessierten Bürger zur gleichen Zeit am gleichen Ort zusammenkommen, um über öffentliche Angelegenheiten gemeinsam zu beraten und Beschlüsse zu fassen.

Damit ist gleichzeitig die Abgrenzung der Erscheinungen bestimmt, welche Gegenstand der vorliegenden Untersuchung sind: es werden nämlich nur Versammlungsdemokratien berücksichtigt. Gemeinwesen, in welchen die Bürger in Abstimmungen an der Urne ihre Meinungen zu politischen Sachfragen äußern können, werden ausschließlich zu Vergleichszwecken betrachtet. Indem ich als Ausgangspunkt der Studie eine begriffliche Abgrenzung nach einem spezifisch äußerlichen Merkmal - Versammlungssystem - gewählt habe, kann ich die Gefahr einschränken, daß Aussagen als Prämissen in die Analyse eingehen, die erst als Ergebnisse sorgfältiger Forschung vertretbar wären.

Die Untersuchungen über die einzelnen Versammlungsdemokratien - die Athener Polis-Demokratie, die Glarner Landsgemeinde und die Kibbuzim - stützen sich auf folgendes Material: der Abschnitt über die Demokratie in Athen beruht hinsichtlich der Fakten weitgehend auf althistorischer Lite-

ratur; derjenige über die Landsgemeinde des schweizerischen Kantons Glarus neben der unentbehrlichen historischen und rechtswissenschaftlichen Literatur auch auf Quellen und eigenen Beobachtungen; der kurze Abschnitt über die Kibbuzim stützt sich auf sozialwissenschaftliche Literatur, aber auch auf gedruckte und mündliche Berichte von Bewohnern und Besuchern solcher Kollektivsiedlungen.

Die vorliegende soziologische Arbeit greift also in ungewöhnlichem Ausmaß auf Forschungsergebnisse aus anderen Wissenschaften zurück und bleibt naturgemäß auch von den Methoden dieser Disziplinen nicht unbeeinflußt. Daß diese Studie trotz der sich daraus ergebenden Schwierigkeiten zustande gekommen ist, verdanke ich vorwiegend der Ermutigung durch Herrn Prof. Dr. Heinrich Popitz.

Als ich während eineinhalb Jahren als Assistent am Basler Institut für Sozialwissenschaften tätig war, ließ mir die liberale Atmosphäre dieses Instituts und insbesondere das Entgegenkommen seines Vorstehers Prof. Dr. Jacques Stohler genügend Spielraum zur intensiven Arbeit an dieser Untersuchung. Herrn Prof. Stohler verdanke ich auch die erste Begegnung mit den Ergebnissen der ökonomischen Betrachtung der Demokratie.

Herr Dr. Eduard Vischer stellte mir die Bestände der Landesbibliothek Glarus bereitwillig zur Verfügung. Überdies verdanke ich ihm manche interessante Information zur Geschichte des Kantons Glarus.

Zu Dank verpflichtet bin ich auch Herrn Prof. Dr. Erich Gruner, Universität Bern, für seinen Hinweis auf das in der sozialdemokratischen Zeitung *Die Tagwacht* enthaltene Material über den Kanton Glarus.

Ich möchte auch Herrn Dieter Zeller, Basel, erwähnen, der mir über seine Erfahrungen mit dem Leben in einem Kibbuz berichtete. Dafür und für seine wertvollen bibliographischen Hinweise schulde ich ihm Dank.

Bei der hier vorgelegten Untersuchung handelt es sich um die etwas überarbeitete und erweiterte Fassung einer Basler Dissertation. Da beim Abschluß des Manuskripts keine Institutsreihe mehr vorhanden war, hat sich Herr Prof. Dr. Kurt B. Mayer großzügigerweise bereit erklärt, meine Arbeit in die Reihe der "Berner Beiträge zur Soziologie" aufzunehmen. Obwohl diese Studie nicht im Rahmen des Berner Instituts für Soziologie entstanden ist, dürfte sie sich vom Thema her gut in die Reihe einfügen.

Freiburg im Breisgau / Basel
im Januar 1968

Peter Stolz

Abschnitt I

Die athenische Demokratie

§ 1 Die Grenzen des politischen Entscheids

A. Im allgemeinen: die soziale und politische Ordnung

Die vorliegende Arbeit soll in erster Linie untersuchen, in welchem Maße die Bürger einer Versammlungsdemokratie in ihrer Gesamtheit ihre Geschicke selber in die Hand nehmen können. Dabei wird die Frage im Vordergrund stehen, ob und unter welchen Bedingungen im Prozeß der politischen Entscheidung und im Zuge der Durchsetzung des einmal gefaßten Beschlusses Ungleichheiten unter den Bürgern entstehen: also etwa Einflußgefälle, Macht, Herrschaft. Bevor wir uns aber diesen Problemen zuwenden, müssen wir danach fragen, was denn innerhalb der zu untersuchenden sozialen Einheit überhaupt zum Gegenstand einer kollektiven Entscheidung werden kann.

Die Antworten zu gewissen Fragen sind schon normativ vorweggenommen und in der sozialen und politischen Ordnung gleichsam eingefroren. Immerhin sind soziale Normen ja keine Naturgesetze und deshalb - es sei hier von der behaupteten Universalität einzelner Verhaltenserwartungen abgesehen - auch veränderbar. Für unsere Untersuchung ist es insbesondere wichtig zu wissen, inwieweit sie auch subjektiv als variable Größen verstanden werden. Wenn nun aber Heinrich Popitz von der sozialen Plastizität und der sozialen Produktivität des Menschen spricht[1], also den Gesichtspunkt einer Wahl unter verschiedenen Alternativen betont, so stellt er handkehrum fest, daß "der Mensch sich selbst ***festlegt***"[2]. Zwar erscheinen die sozialen Normen im Gegensatz zu Naturgesetzen als machbar und der Gestaltung durch den Menschen unterworfen, im Hinblick auf eine bestimmte soziale Einheit werden sie aber sogleich zu einem recht starren und nicht leicht zu erschütternden Gefüge: eben einer *Ordnung*.

In dem Maße nun, als verbindlichen Gebarens-Modellen - so nennt Theodor Geiger die sozialen Normen[3] - unreflektiert und habituell nachge-

1) Heinrich Popitz, "Soziale Normen", Archives européennes de sociologie, II (1961), S. 187.

2) Popitz, aaO, S. 188, Hervorhebung P. S.

3) Theodor Geiger, Vorstudien zu einer Soziologie des Rechts, Neuwied a. Rh. 1964, Kap. I, S. 43-91.

lebt wird, schwindet die Chance der Variabilität der Normen; die soziale Ordnung erstarrt zur Selbstverständlichkeit, die man mit der gleichen Gelassenheit hinnimmt wie die Abfolge der Jahreszeiten. "Sie (sc. die verbindlichen Gebarens-Modelle) können zu einer Antwort werden, der keine Frage mehr vorauszugehen braucht" [4]. Wo aber die Frage nicht mehr gestellt wird, verschwindet die Möglichkeit einer Korrektur der Antwort. Durch die soziale Ordnung und im besonderen durch die habituelle Einhaltung von Normen wird der Spielraum des politischen Entscheids also eingeschränkt. Dasselbe gilt - dies sei nur am Rande vermerkt - für die auf bloßer Gewohnheit beruhenden Verhaltensregelmäßigkeiten[5].

Insoweit wir den politischen Entscheid innerhalb einer sozialen Einheit mit einer bestimmten Regierungsform betrachten, sind ihm durch die politische Ordnung eo ipso Schranken gesetzt. Sobald ein Entscheid die bestehende politische Grundordnung durchbricht, ändert sich ja in der Regel auch die Regierungsform. Nehmen wir aber einmal an, im Zuge des Prozesses der kollektiven Entscheidung sei ein bestimmter Beschluß gefaßt worden, der die politische Ordnung in keiner Weise tangiere, jedoch ganz vitalen - materiellen oder ideellen - Interessen der überstimmten Minderheit abträglich sei. Es kann dann der Fall eintreten, daß sich die Minorität der Anwendung des Entscheids der Mehrheit mit Erfolg widersetzt; gibt jetzt die Mehrheit klein bei, so ist die Wahrscheinlichkeit groß, daß damit die Angelegenheit erledigt ist. Setzt hingegen die Mehrheit ihren Willen - unter Umständen auch gegen massiven Widerstand - durch, so wird die Abstimmung zu einer bloßen "Projizierung der realen Kräfte und ihrer Abwägung auf die Ebene der Geistigkeit"[6]. Sie hat damit die, auch und gerade dem Mehrheitsentscheid gesetzten, Legitimitäts-Grenzen durchbrochen und riskiert, daß sich die unterlegene Minorität gegen das Prinzip des kollektiven Entscheids selber wendet. Mag auch der Widerstand gegen eine Regierungsform, die derart despotische Beschlüsse hervorbringt beziehungsweise zuläßt, lange auf sich warten lassen oder sogar ganz ausbleiben, allein die Wahrscheinlichkeit einer gegen die politische Ordnung selber gerichteten Reaktion der überstimmten Minderheit führt uns dazu, in den Legitimitätsgrenzen des Mehrheitsprinzips manifeste Schranken des politischen Entscheids zu sehen.

5) Man trenne streng zwischen habituellem Gebaren des Individuums und gewohnheitsmäßiger Ordnung! Vgl. Geiger, Vorstudien, S. 60 f.

6) Georg Simmel, Soziologie, München und Leipzig, 2. Aufl. 1922, S. 143.

B. Die Grenzen des politischen Entscheids in der Athener Demokratie

Umfassende historische Arbeiten zur Polis-Demokratie[7] befassen sich, soweit ich sehe, durchgehend in irgend einer Form mit dem Unterschied zwischen dem "bloßen" Volksentscheid einerseits und dem "Nomos" andererseits. Dieser bildet, überspitzt formuliert, die Summe aller tradierten Normen und geht damit zeitlich dem vom Augenblick geleiteten und für den Augenblick bestimmten Entscheid der Bürger-Versammlung voran. Ganz abgesehen von der zeitlichen Priorität erscheint der Nomos, um mit Jakob Burckhardt zu sprechen[8], als "das höhere Objektive, welches über allem Einzeldasein, allem Einzelwillen waltet".

Der Gegensatz zwischen "Gesetz" und bloßem Volksbeschluß nimmt in der politischen Literatur der Athener zwar breiten Raum ein. Indessen ist damit noch nichts über die tatsächliche Relevanz des Nomos für den Prozeß der kollektiven Entscheidung ausgesagt. In der Tat erscheint denn auch in der *Politik* des Aristoteles die Herrschaft des "Gesetzes" als ebenso selten wie wünschbar. In der Regel herrscht seiner Meinung nach die Mehrheit (oder auch die Minderheit) souverän und nicht das "Gesetz".

Damit man zu empirisch fruchtbaren Überlegungen gelangt, muß man das bisher als geschlossenes Ganzes betrachtete Gebilde "Nomos" aufspalten. Dann erkennt man, daß es alle Gattungen und im einzelnen eine Vielzahl von Normen enthält; soziale Normen, Rechtsnormen aller Art und insbesondere Grundregelungen der politischen Ordnung. Jezt wird auch deutlich, wie stark es von der Optik des Betrachters abhängt, zu welchem Urteil er gelangt. Sieht er, wie Aristoteles, die genannten Normen als ein Ganzes, so muß ihm die Durchbrechung oder Abänderung einer bestimmten Norm auch als Erschütterung dieses ganzen Gefüges erscheinen. Betrachtet er hingegen in empirischer Absicht die verschiedenen Norm-Typen und die einzelnen Normen voneinander getrennt, so wird er feststellen, daß sich ein bestimmter Beschluß, mag er auch eine bestehende Regelung umstürzen, durchaus im Rahmen gewisser Schranken hält. Es wäre ein Irrtum zu glauben, nur eine völlig starre Ordnung stelle eine Begrenzung des politischen Entscheids dar.

Der Unterschied zwischen "Gesetz" und Volksbeschluß wurde nun im Athen des vierten Jahrhunderts v. Chr. institutionell verankert. Es hatte

7) Wenn in dieser Untersuchung von der "Polis-Demokratie" die Rede ist, wird damit allein Athen im fünften und vierten Jahrhundert v. Chr. gemeint. Verallgemeinerungen über die attische Demokratie hinaus sind nicht beabsichtigt.

8) Jakob Burckhardt, Griechische Kulturgeschichte, Hrsgg. von J. Oeri, 3. Aufl., Berlin und Stuttgart o.J., Bd. I, S. 85.

sich nämlich - höchstwahrscheinlich am Ende des fünften Jahrhunderts [9] - ein besonderer Gesetzgebungsprozeß herausgebildet, durch den die Bürgerversammlung in ihrer Entscheidungsfreiheit nicht unwesentlich beengt wurde. Die Gesetzgebung wurde zum Teil einem legislativen Ausschuß von sogenannten Nomotheten übertragen; diese wurden aus denjenigen Bürgern bestimmt, welche für das betreffende Jahr den Richtereid geschworen hatten [10]. Die Geschworenenrichter ihrerseits wurden aus der Gesamtheit der über 30 Jahre alten Athener durch das Los bestellt - später wurden einfach die grundsätzlich Berechtigten, welche sich zum Amte meldeten, als Richter angenommen [11]. Mag der gesetzgeberische Ausschuß auch auf denkbar demokratische Art konstituiert worden sein, die Bürgerversammlung war jedenfalls durch ihn in ihrer Entscheidungsfreiheit in einem gewissen Maße eingeschränkt.

Nun könnte man entgegnen, es handle sich bei der beschriebenen Institution ja um eine Kompetenzverlagerung zu Lasten der Genossenversammlung, nicht um eine grundsätzliche Beschränkung des politischen Entscheids: bestimmte, an sich der freien Regelung durch die Verbandsgenossen überlassene Fragen würden einfach nicht mehr allein der Versammlung vorgelegt. Im vorliegenden Zusammenhang beschäftigen wir uns aber mit der Frage, was grundsätzlich zum Gegenstand der politischen Diskussion wird, inwieweit dem politischen Entscheid normative Schranken gesetzt sind. Es ist deshalb zu untersuchen, ob die Tätigkeit des gesetzgeberischen Ausschusses auch unter diesem Gesichtspunkt gesehen werden darf.

Einmal im Jahr wurde der Bürgerversammlung von Gesetzes wegen - es lag also nicht im Ermessen einer vorberatenden Behörde - die Frage vorgelegt, ob eine Revision in bestimmten Kategorien von Gesetzen wünschbar erscheine. Wurde dies bejaht, so hatte in der darauf folgenden Zeit jeder Bürger das Recht, Gesetzesentwürfe zu formulieren, die an die Stelle bisheriger Normen treten sollten [12]. Im Zuge eines außerordentlich komplizierten Verfahrens wurden nun die Geschworenengerichte und vor allen Dingen das inzwischen konstituierte gesetzgeberische Kollegium tätig. Ge-

9) A.R.W. Harrison, "Law-Making at Athens at the End of the Fifth Century B.C.", Journal of Hellenic Studies, LXXV (1955), S. 31.

10) K.M.T. Atkinson, "Athenian Legislative Procedure and Revision of Laws", Bulletin of the John Rylands Library, 23 (1939), S. 114. Über die Art ihrer Bestellung ist nichts Genaues bekannt, vgl. Georg Busolt, Griechische Staatskunde, 2. Hälfte, bearbeitet von H. Swoboda, München, 3. Aufl. 1926, S. 1011.

11) Zur Frage der Bestellung der Richter konsultiere man die Darstellung in § 7, Lit. B.

12) A.H.M. Jones, "How did the Athenian Democracy Work?", in: Athenian Democracy, Oxford 1957, S. 122.

gen das bisherige Gesetz wurde ein eigentlicher Prozeß eröffnet; wenn es ihn verlor, trat das neue an seine Stelle.

Die das Legislativ-Kollegium bildenden Nomotheten konnten also ohne den Willen der Bürgerversammlung, eine Revision innerhalb einer bestimmten Abteilung der Gesetze vorzunehmen, überhaupt nicht tätig werden. Wenn die Revision aber einmal beschlossen war, stand es dann nicht einfach im Belieben der Nomotheten, irgendeinen der durch beliebige Bürger vorgeschlagenen Gesetzesentwürfe zum Beschluß zu erheben? Hatte die Versammlung also, sobald sie sich für eine Änderung innerhalb eines Sektors der Rechtssätze - zum Beispiel: Beamtengesetze - einmal entschieden hatte, keinen Einfluß mehr darauf, welches Gesetz, und wie, im einzelnen abgeändert wurde?

Wenn wir Atkinson folgen dürfen [13], so konnte nun aber ein bestimmter Gesetzesentwurf nicht vor seine "Richter" gelangen, ohne daß die Bürgerversammlung ihn genau geprüft und allenfalls zum verbindlichen Antrag erhoben hatte. Ob schließlich der Entscheid der Nomotheten noch durch die Versammlung ratifiziert werden mußte, ist zwar sehr umstritten [14]; aber aus dem oben Gesagten kann ohne weiteres abgeleitet werden, daß ohne den entsprechenden Willen der Ekklesia (Versammlung) ein bestimmtes Gesetz nicht abgeändert werden konnte. Auf der andern Seite konnte die Versammlung eine bestimmte Änderung nicht erzwingen, sie war in dieser Hinsicht von der Zustimmung der Nomotheten abhängig. Harrison kritisiert zwar Atkinson scharf, weil sie behauptet, auch auf dem Gebiet der Gesetzgebung sei die "Souveränität" der Ekklesia kaum angetastet worden. Im übrigen kommt er aber für sich genau zum gleichen Schluß, den ich aus ihrem Aufsatz glaube ziehen zu dürfen: "It is significant of the procedure (sc. der Gesetzgebung) that the ekklesia can always prevent change, though it cannot always secure it" [15].

Der Bürgerversammlung wurde in der Tat eine Schranke gesetzt, ohne daß gleichzeitig einer andern politischen Gewalt *selbständige* Kompetenzen übertragen worden wären. Hatte damit aber die Entscheidungsfreiheit der Ekklesia eine *inhaltlich motivierte* Grenze gefunden? Nun, verschiedene Forscher bestreiten, daß zwischen den im qualifizierten Gesetzgebungsverfahren entstandenen Normen und den aus Volksbeschlüssen hervorgegangenen Rechtssätzen *materiell* ein signifikanter Unterschied bestanden habe [16]. Eine

13) Atkinson, aaO, S. 119f.

14) Atkinson, aaO, S. 113.

15) Harrison, aaO, S. 35.

16) Victor Ehrenberg, Der Staat der Griechen, Zürich und Stuttgart, 2. Aufl. 1965, S. 69. Vgl. auch Harrison, aaO, S. 26. Atkinson distanziert sich von der genannten Auffassung (aaO, S. 135).

solche Auffassung ist meines Erachtens nur dann sinnvoll, wenn damit ein Abweichen der Realität von einem angestrebten Zustand gemeint ist. Angesichts einer beabsichtigten inhaltlichen Unterscheidung der dem qualifizierten Gesetzgebungsprozeß zugewiesenen Normen von den bloßen Volksbeschlüssen wäre dann oft eine stillschweigende faktische Abänderung von Gesetzen durch Volksbeschlüsse festzustellen. Man könnte in diesem Falle eine fehlende Kongruenz von materiellem und formellem Gesetzesbegriff erkennen.

War denn die Einhaltung der Vorschriften über den Gesetzgebungsprozeß nicht verbindlich, schützten keine Sanktionen diese Regelungen? Im Prinzip schon: wer einen Antrag an die Versammlung stellte, der Verfahrensmängel aufwies oder inhaltlich mit bestehenden Gesetzen kollidierte, konnte innerhalb eines Jahres persönlich vor einem Geschworenengericht durch einen beliebigen Athener Bürger beklagt werden; nach Ablauf dieser Frist war immer noch der Beschluß allein anfechtbar[17]. Wer sich aus irgendeinem Grund nicht an die für das Gesetzgebungsverfahren vorgesehene Regelung halten wollte, lief auch tatsächlich Gefahr, von einer Klage wegen Gesetzwidrigkeit betroffen zu werden: hierzu sind verschiedene Beispiele überliefert[18]. Diese Angabe ist allerdings für unsere Zwecke noch zu wenig präzis. Es ist nämlich wichtig zu wissen, ob einem abweichenden Verhalten die entsprechende Klage gleichsam automatisch auf dem Fuße folgte und ob überdies, war die Klage einmal erfolgt, das Gerichtsverfahren sich an rein rechtlichen und nicht politisch-pragmatischen Kriterien orientierte.

Sicher verzichteten viele Athener darauf, eine Klage gegen einen Antragsteller beziehungsweise seinen Entwurf zu erheben, weil für den Fall, daß weniger als ein Fünftel der Richter die Klage guthieß, dem Ankläger empfindliche Strafen warteten[19]. Man mag einwenden, diese Mißbrauchsgesetzgebung habe sicher nur dazu gedient, vollkommen unbegründete Klagen zu verhindern; wer demgegenüber eine nur einigermaßen berechtigte Klage erhoben habe, hätte ja nichts zu befürchten gehabt. Immerhin schien für die Richter das Wort "berechtigt" nicht immer dasselbe zu heißen wie für den Ankläger. Sie berücksichtigten über die Gesetzeskonformität beziehungsweise Illegalität eines inkriminierten Entwurfs oder Dekretes hinaus oder sogar im Gegensatz dazu den Gesichtspunkt des Staatsinteresses[20], was immer sie im einzelnen darunter verstanden haben mögen. Das Er-

17) Busolt, aaO, S. 1014f.

18) A. H. M. Jones, "The Athenian Democracy and its Critics", in: Ath. Dem., aaO, S. 53.

19) Atkinson, aaO, S. 132.

20) Atkinson, aaO, S. 132f.; Busolt, aaO, S. 1014.

messen der Richter scheint demnach recht groß gewesen zu sein; nicht nur konnten sie unter Umständen wegen "Gemeingefährdung" eine, gemessen am Kriterium der Illegalität, unberechtigte Klage schützen, es war ihnen überdies möglich, einen populären Volksbeschluß trotz seiner Gesetzwidrigkeit als rechtsgültig anzuerkennen. Ein derart "flexibles" System bot dem potentiellen Ankläger eines Entwurfs oder Volksbeschlusses so wenig Orientierungssicherheit, daß er vielfach schon davon absah, überhaupt nur eine Klage wegen Illegalität zu erheben.

Übrigens sei schon jetzt darauf hingewiesen, daß ein in rechtlichen Dingen versierter Bürger durch ein solches Verfahren in jeder Hinsicht begünstigt wurde. Zwar mochte es für den Einzelnen eine gefährliche Sache bleiben, ein illegales Dekret der Versammlung zu veranlassen - die Klage wegen Gesetzwidrigkeit war eine "häufig mißbrauchte Waffe im Parteikampf"[21] -; ihren ursprünglichen Sinn hatte die Illegalitätsklage zu einem guten Teil verloren: nämlich die im Gesetzgebungsprozeß institutionalisierten Begrenzungen der Gegenstände, welche ohne weiteres in den Spielraum freien, politischen Ermessens fielen, faktisch durchzusetzen.

§ 2 Die Sozialstruktur Athens und der kollektive Entscheid

Wer sich für die soziale Struktur einer bestimmten Gesellschaft interessiert, wird nicht allein nach praktisch relevanten Merkmalen und Abgrenzungen von Teilen der Bevölkerung suchen; er wird überdies ein Bild über die ungefähre Größe einzelner Gebilde erhalten wollen. Angaben dazu sind nun aber selbst für die zweite Hälfte des vierten Jahrhunderts, also diejenige Periode der Athener Demokratie, über die noch am ehesten sozialstatistische Informationen vorhanden sind[22], sehr lückenhaft und oft widersprüchlich.

Immerhin darf als ziemlich sicher gelten, daß die politisch berechtigten Bürger - volljährige männliche Athener - zur genannten Zeit eine Zahl von ungefähr 20 000 erreichten, währenddem es im vorangegangenen Jahrhundert noch um die 40 000 gewesen sein dürften[23]. Hinsichtlich der Me-

21) Ehrenberg, aaO, S. 89.

22) A. H. M. Jones, "The Social Structure of Athens in the Fourth Century B. C.", Ath. Dem., aaO, S. 76.

23) Claude Mossé, La fin de la démocratie athénienne, Paris 1962, S. 138 f.

töken, der niedergelassenen Fremden, bleiben wir praktisch im ungewissen. Für das Ende des vierten Jahrhunderts ist zwar eine Zahl von 10 000 überliefert; aus den vorhandenen Quellen läßt sich jedoch nicht entnehmen, ob es sich um die Gesamtheit der Metöken oder bloß um die volljährigen Männer handelt[24]. Die Zahl der Sklaven zur gleichen Zeit nimmt nun nach der einzigen Quelle die geradezu phantastische Höhe von 400 000 an. Jones versucht demgegenüber nachzuweisen, daß lediglich 20 000 Sklaven - Männer und Frauen - hätten ernährt werden können[25]. Mossé kommt in seiner detaillierten Sozialgeschichte der Athener Demokratie im vierten Jahrhundert v. Chr. ebenfalls zum Schluß, die Zahl von 400 000 müsse weit übertrieben sein[26]. Er warnt anderseits auch vor sehr niedrigen Schätzungen; diese seien nur zu oft von der ideologischen Absicht getragen, die geringe Bedeutung der Sklaverei für Wirtschaft und Gesellschaft Athens zu suggerieren. Eine unvoreingenommene Analyse könne allenfalls Zahlen über die Bedeutung der Sklaven in einigen Wirtschaftszweigen angeben. Globale Schätzungen über die Größe der Sklaven-Bevölkerung seien schlechthin nicht zu verantworten.

A. Die Stellung der Sklaven

In politischer Hinsicht fungierten die Sklaven einzig als *Objekt* einer Entscheidung. In Athen waren sie aber in einem weiten Ausmaß der Willkür eines Einzelnen ausgeliefert. Generell-abstrakte Bestimmungen bieten, so drückend sie im einzelnen sein können, dem Unterworfenen immerhin eine gewisse Orientierungshilfe für sein zukünftiges Verhalten. Er weiß, was erlaubt und was verboten ist, und kann deshalb gleichsam sein Verhalten optimieren. Die Unterordnung unter eine einzelne Person garantiert im allgemeinen wesentlich weniger Orientierungssicherheit. Zwar war auch das Verhalten von Sklaven und gegenüber Sklaven in einem gewissen Grade normiert. Wenn aber ein Sklave durch einen Dritten weder umgebracht noch schwer mißhandelt werden durfte, so ist das vor allem als Eigentumsschutz zu verstehen. Darüber hinaus wurden allerdings auch dem Herrn und Besitzer Strafen angedroht für den Fall, daß er gegen seinen Sklaven zu harte physische Gewalt anwendete[27]. Immerhin sehe ich darin weniger

24) Mossé, aaO, S. 171. Ferner: Jones, "The Social Structure...", S. 76.
25) Jones, "The Social Structure...", S. 78 f.
26) Mossé, aaO, S. 181 ff.
27) Mossé, aaO, S. 193.

eine Einschränkung der Willkür, also der unvoraussehbaren Entscheidung von Fall zu Fall, als vielmehr eine Beschränkung der Arten der dem Sklaven zumutbaren Strafen.

Üblicherweise wird von der Herrschaft über Sklaven als von einer Verfügung über eine Sache gesprochen: "Sie gehörten einem andern als ein lebendiges Stück von dessen Eigentum . . ."[28]. Solche Wendungen charakterisieren die Haltung der Freien, zumal der Besitzer, gegenüber den Sklaven sicher zutreffend. Indessen vermitteln sie von der tatsächlichen Herrschaftsbeziehung nur einen einseitigen Eindruck. Wenn der Herr seinen Sklaven nicht bloß - gleichsam zwecklos - terrorisierte, sondern ihn durch angedrohten oder aktuellen Zwang zu einer ***bestimmten Leistung*** zwingen wollte, beherrschte er ihn nicht vollkommen. Dieses Moment der Freiheit wird oft übersehen: "Wir werden uns ihrer (sc. der Freiheit) nur nicht bewußt, weil ihre Bewährung in solchen Fällen Opfer kostet, die auf uns zu nehmen ganz außer Frage zu stehen pflegt."[29] Bei Aristophanes erscheinen einige Male Herren, die in hohem Maße auf ihre Sklaven angewiesen sind[30]. Es wäre ja absurd anzunehmen, die Athener hätten ihre Sklaven aus reinem Sadismus "importiert" und in Besitz genommen: diese hatten vielmehr für jene bestimmte Leistungen zu erbringen.

Für unsere Untersuchung ist es nun von großer Bedeutung zu wissen, ob die Athener dauernd Sklavenaufstände befürchten mußten, ob sie gleichsam auf einem Pulverfaß lebten. Müßte man das annehmen, so wäre a priori zu erwarten, daß innere Auseinandersetzungen der Bürgerschaft gegenüber der Abwehr der gemeinsamen Gefahr zurücktraten. Immerhin mögen in einzelnen Fällen die inneren Auseinandersetzungen derart heftig und gleichzeitig weitreichend sein, daß diese gemeinsame Leistung nicht mehr erbracht werden kann[31]. Erscheint nämlich einmal die Grundordnung nicht mehr allen wichtigen Gruppen der Bürgerschaft als schützenswert, so ist es wenig wahrscheinlich, daß der Druck der "outgroup" (Sklaven) die Bürger dazu bewegt, ihre eigenen Konflikte zurückzustellen und darüber hinaus noch geschlossen zu handeln. Unter Umständen schlägt sich sogar eine Konfliktpartei auf die Seite der "out-group"; im Falle Athens war diese Möglichkeit allerdings nicht denkbar. Wie dem auch sei, die Erwartung drohender Auseinandersetzungen mit den Sklaven hätte sich jedenfalls auf

28) Joseph Vogt, "Sklaverei und Humanität im klassischen Griechentum", in: Sklaverei und Humanität, Wiesbaden 1965, S. 2.

29) Simmel, aaO, S. 102.

30) Vogt, aaO, S. 5 f.

31) Vgl. Lewis A. Coser. The Functions of Social Conflict, Glencoe 1956, S. 92 ff.

den Prozeß der politischen Entscheidung innerhalb der Athener Bürgerschaft - darauf richtet sich ja unser Interesse - stark ausgewirkt.

Zur Zeit der Demokratie haben sich nun in Athen keine Aufstände von irgendwelcher Bedeutung ereignet. Wir erfahren zwar aus dem siebten Buch des Thukydides von einer Massenflucht athenischer Sklaven. Doch das geschah im Laufe des Peloponnesischen Krieges; nichts deutet darauf hin, daß, abgesehen von diesem Fall, die Sklaven kollektive Anstrengungen zur Verbesserung ihres Status in der athenischen Gesellschaft oder zur Erringung der Freiheit unternommen hätten. Daß ex post keine derartigen Bewegungen festgestellt werden können, läßt natürlich noch nicht den Schluß zu, es habe keine Gefahr bestanden und die Athener hätten die Sklaven auch nicht gefürchtet.

Aber es wäre verfehlt zu glauben, daß die Chance des Ausbruchs einer Revolte einer bestimmten Bevölkerungsgruppe in dem Maße steige, als ihre Behandlung schlechter, ihre Lebensbedingungen unerträglich werden. Ganz im Gegenteil: wenn das Elend so groß wird, daß der davon Betroffene seine ganze Energie für die Erhaltung seiner nackten Existenz verbraucht, so verbleibt ihm für die Organisation von Widerstand keine Kraft mehr[32].

Im Gegensatz zu den Heloten der Spartaner[33] waren die athenischen Sklaven - ich habe schon darauf hingewiesen - einzelnen Bürgern unterworfen. Schon diese Tatsache erklärt bis zu einem gewissen Grade die großen Unterschiede in der persönlichen Situation der athenischen Sklaven. Abgesehen davon variierten ihre Lebensbedingungen vor allem mit der Art der Beschäftigung, die ihnen übertragen war. Wenn wir einmal von den Staatssklaven und den Bediensteten im Haushalt absehen, so waren mit der Arbeit auf kleinen Gütern und in kleinen Handwerksbetrieben typischerweise relativ günstige, mit derjenigen auf großen Gütern und in großen Betrieben schon viel härtere und schließlich mit der Beschäftigung in den Bergwerken schlechthin unmenschliche Bedingungen verbunden. Waren diese Korrelationen zwischen Wirtschaftszweig oder Betriebsgröße einerseits und Lebenssituation der darin beschäftigten Sklaven anderseits auch in Wirklichkeit vielleicht etwas weniger eindeutig, als Mossé sie darstellt, so kann ihm doch zugestimmt werden, wenn er in der uneinheitlichen Nutzbarmachung der Sklavenarbeit einen wesentlichen Grund für das Ausbleiben von Sklavenrevolten sieht[34].

32) M.I. Finley, "Was Greek Civilization Based on Slave Labour?", in: ders. (Hrsg.), Slavery in Classical Antiquity, Cambridge 1960, S.67.

33) Vogt, aaO, S.2.

34) Mossé, aaO, S.186ff.

Wer unter den Sklaven in höchstem Maße unzufrieden war, konnte womöglich die Energie nicht aufbringen, um sich revolutionär zu betätigen, und wer diesen Aufwand an sich hätte leisten können, mochte sich mit seiner Lage abgefunden haben. Traf dies einmal nicht zu, so hoffte der betreffende Sklave vielleicht darauf, freigelassen zu werden oder aber fliehen zu können. Potentielle Organisatoren schließlich wurden nicht selten zu Arbeitsaufsehern befördert[35]. Die Hoffnung auf eine *individuelle* Verbesserung der persönlichen Lage war für einen Sklaven immer noch realistischer als diejenige, mit *kollektivem* Vorgehen etwas erreichen zu können. Wenn wir zusätzlich erfahren, daß sich unter ihnen nicht einmal ein Familienleben entwickeln konnte[36], und wenn wir überdies annehmen, die im vierten Jahrhundert zusehends aus nichtgriechischen Gegenden stammenden Sklaven[37] hätten nicht durchwegs die gleiche Sprache gesprochen, so müßte es in der Tat überraschen, wenn sich unter ihnen so etwas wie eine Organisation hätte herausbilden können.

Wir sind zwar heute geneigt, die Gefahr von Sklavenaufständen im demokratischen Athen nicht gerade groß zu veranschlagen. Man darf aber nicht ohne weiteres annehmen, die Athener Bürger hätten in dieser Hinsicht wie wir gedacht. Zwar hat Aristophanes, wie Joseph Vogt gezeigt hat[38], die Sklaven politisch nicht ernst genommen. Allein, es darf ja nicht vergessen werden, daß in den Werken des Aristophanes überwiegend Haussklaven auftreten[39], solche also, die in dauerndem Kontakt mit Bürgern stehen und untereinander isoliert sind. Wo die Sklaven-Figuren nur den Auftritten von Bürgern gleichsam als Folie zu dienen haben und das Schicksal jener unterprivilegierten Gruppe nicht selber Gegenstand des Interesses wird, haben die in den größeren Betrieben beschäftigten Sklaven keinen legitimen Platz. Der Anblick dieser unter den elendesten Bedingungen lebenden Massen - und sei es nur im Theater - wäre vermutlich weniger geeignet gewesen, die Sklaven als politisch harmlose Instrumente des Bürgers (oder des Metöken) erscheinen zu lassen. Es ist sehr schwer, ein Fazit festzuhalten. Wenn nun James Bryce meint, die Sklaverei in Athen habe "nach einer Richtung zum besseren Funktionieren der demokratischen Einrichtungen" nicht zuletzt deshalb beigetragen, "weil die Gefahr eines Aufstandes derselben

35) Finley, "Was Greek Civilization...?", S.68.

36) Mossé, aaO, S.189.

37) Pierre Vidal-Naquet, "Economie et société dans la Grèce ancienne: l'oeuvre de Moses I. Finley", Archives européennes de sociologie, VI (1965), S.127.

38) Vogt, aaO, S.7.

39) Mossé, aaO, S.186; Vogt, aaO, S.5.

(sc. der Sklaven) manchmal die freien Bürger davon abhielt, ihre Streitigkeiten aufs Äußerste zu treiben"[40], so ist einerseits daran zu erinnern, daß weder die Gefahr derart groß war und erschien[41] noch die beschriebene Folge unbedingt die wahrscheinlichste gewesen wäre. Auf der andern Seite kann meines Erachtens das Argument von Bryce nicht ganz entkräftet werden.

Bis anhin war nur von der Frage die Rede, inwieweit bestimmte *Handlungen* für Sklaven möglich waren und wie sich diese allenfalls für die politische Auseinandersetzung innerhalb der Athener Bürgerschaft auswirken konnten. In einem andern Zusammenhang (§ 7, Lit. A) werde ich danach fragen, welche Auswirkungen sich aus der bloßen Existenz der *Institution* der Sklaverei auf das System der kollektiven Entscheidung ergeben.

B. Die Stellung der niedergelassenen Fremden

Auch die niedergelassenen Fremden genossen in Athen keinerlei politische Teilnahmerechte. Nun, so könnte man meinen, dies sei ja auch heute der Fall: in jedem Land leben große Minderheiten von bloß niedergelassenen Personen, die lediglich das Bürgerrecht eines andern Staates besitzen. Indessen können diese Leute im Prinzip das Bürgerrecht des Staates, in dem sie leben, im Rahmen eines geregelten Verfahrens gemäß generell anwendbaren Kriterien *erwerben*. Das war nun im demokratischen Athen keineswegs der Fall: Bürger war nur, wer als legitimer Sohn eines Athener Bürgers und einer Athenerin bürgerlicher Abkunft zur Welt gekommen war - so bestimmte es ein im Jahre 451 v. Chr. angenommenes Gesetz[42]. "Die entschiedene Demokratie hielt auf die Rechtmäßigkeit und Reinheit der bürgerlichen Geburt."[43] Diese stärkere Schließung gegen außen - jetzt mußten ja beide Eltern Bürger sein - war wohl in hohem Maße durch die mit dem Bürgerrecht nunmehr verbundenen ökonomischen Chancen bedingt. Man darf sich also nicht vorstellen, die Metöken seien lediglich temporär vom Bürgerrecht ausgeschlossen gewesen und hätten es im Prinzip nach Ablauf einer bestimmten Frist erwerben können. Der rechtliche Status des Metöken war nicht nur als Institution permanent, vielmehr war auch die personelle Be-

40) James Bryce, Moderne Demokratien, Bd. I, München 1923, S. 178 f.

41) In der zweiten Hälfte des fünften und der ersten des vierten Jahrhunderts setzte sich die Polizeitruppe aus Sklaven zusammen: Vgl. Busolt, aaO, S. 979 f.

42) Vgl. Vidal-Naquet, aaO, S. 130.

43) Busolt, aaO, S. 940.

setzung, wenn man von Wanderungsbewegungen einmal absieht, weitgehend konstant. Mag zuweilen ein freigelassener Sklave den Status eines Metöken erworben haben, ein Aufstieg vom Niedergelassenen zum Bürger war im Prinzip ausgeschlossen. Die Athener Bürgerschaft war also nicht allein rechtlich privilegiert, sondern überdies gegen außen geschlossen".

Diese Gruppe von freien Nicht-Bürgern - nicht alle Freien waren übrigens Metöken! - nahm in Handel und Gewerbe eine bedeutende Stellung ein[45]. Nun haben Platon und Aristoteles in ihren Idealstaaten[46] die Angehörigen dieser Beschäftigungsgruppe vom Bürgerrecht ausgeschlossen, ohne daß sie hierin ein besonderes Problem gesehen hätten. Kann man für die konkreten Verhältnisse der Athener Demokratie behaupten, Händlern und Gewerbetreibenden komme in einer "Kriegerzunft"[47], welcher die Geldwirtschaft kein legitimes Anliegen sei[48], nur geringes Gewicht zu? Selbst wenn wir die Polis nur im Hinblick auf ihre kriegerischen Aktivitäten betrachten, müssen wir erkennen, daß die genannten wirtschaftlichen Aktivitäten lebenswichtig waren: man denke nur an die Weizenimporte und die Einfuhr von Holz für den Schiffbau! Überdies setzten diese auch Exporte voraus, und diese wurden wiederum zu einem nicht geringen Teil durch Metöken - als Produzenten oder als Großhändler - getätigt. Müßte man deswegen nicht gerade annehmen, die Metöken hätten im Staat, wenn nicht rechtlich sanktioniert so doch faktisch, eine bedeutende Stellung innegehabt? Diese Art der Argumentation ist zwar beliebt, sie hält aber einer kritischen Überprüfung nicht stand. Es wird nämlich von der Wichtigkeit einer bestimmten *Funktion* ohne weiteres auf eine bedeutende Stellung der *Träger* dieser Funktion geschlossen. Wenn dies zulässig wäre, so müßten ja die Sklaven, zumal da sich die Freien vor den durch diese ausgeübten Tätigkeiten im allgemeinen scheuten, ebenfalls entsprechend ihrer Unentbehrlichkeit eine Machtstellung eingenommen haben[49].

Nun hatten es im vierten Jahrhundert manche Metöken zu ansehnlichem Reichtum gebracht: sie durften zwar kein Land erwerben, konnten aber im übrigen ziemlich ungehindert wirtschaftlich tätig sein. Diese wohlhabenden Niedergelassenen trugen einen nicht geringen Teil der Lasten des Staatshaushaltes, zuweilen traten sie sogar durch Schenkungen an die Po-

44) Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen, 4. Aufl. 1956, S. 23ff.

45) Mossé, aaO, S. 69f., 121. Ferner: Jones, "The Social Structure...", S. 91.

46) Platon, Staat, passim; Aristoteles, Politik, 1328b - 1329a.

47) Weber, WuG, S. 817.

48) Vidal-Naquet, aaO, S. 147.

49) Vgl. Weber, WuG, S. 580; C. Wright Mills, "The Sociology of Stratification", in: Power, Politics and People, hrsgg. von I. L. Horowitz, New York 1963, S. 321.

lis hervor[50]. Mit der rechtlich fixierten Rangordnung deckte sich also die ökonomische Schichtung keineswegs. Zwar verlieh lange Zeit hindurch - vor allem im fünften Jahrhundert - nur der Grundbesitz wirklich hohes Sozialprestige; allein, die Grenzen verwischten sich zusehends. Der Kontrast zwischen dem Reichtum mancher Metöken und ihrem Ausschluß vom Bürgerrecht jedoch blieb bestehen. Man mag angesichts dieser Statusdiskrepanz an die Lage der Bourgeoisie im vorrevolutionären Frankreich erinnert sein: ökonomisch mächtig, war sie doch von hohem sozialem Ansehen und politischer Herrschaft ausgeschlossen. Mit dieser Kombination von Merkmalen wird seit Alexis de Tocqueville häufig - und meines Erachtens überzeugend - die revolutionäre Energie der französischen Bürgerlichen erklärt[51].

Aus einer sicher vorhandenen Statusdiskrepanz darf aber nicht leichtfertig geschlossen werden, die reichen Metöken hätten eine dauernde Gefahr für die Bürger dargestellt. Als Indiz dafür, daß diese Gefahr nicht bestand, mag der Hinweis auf den Einsatz von Metöken[52] in der Flotte und sogar im Landheer - hier besaß jeder seine eigene Waffe! - dienen. Weshalb aber waren sie als Gruppe politisch nicht ernst zu nehmen? Zunächst müssen wir uns vor Augen halten, daß der Status des Metöken ein Privileg war: er genoß einen gewissen Eigentumsschutz, konnte sich innerhalb eines recht großen Spielraums ökonomisch und auch religiös[53] betätigen, und seine Person war wie diejenige eines Bürgers geschützt. Das war nun aber in der Antike keine Selbstverständlichkeit. Der Metöke hatte mit andern Worten zuviel zu verlieren, als daß er sich irgendwelche Freiheiten gegen die Athener Bürger hätte herausnehmen können. Wenn reiche Niedergelassene die Polis mitunter mit Schenkungen bedachten - wir haben davon schon erfahren -, so ist dies ein Zeichen dafür, daß sie unter den Bürgern eine wohlwollende Haltung erzeugen wollten.

Ein anderer Grund liegt in einer gewissen individuellen Mobilität der Metöken. Im vierten Jahrhundert wurden nämlich etwas häufiger - beziehungsweise weniger selten - als im vorangegangenen Fremde ins Bürgerrecht aufgenommen[54]. Es bestand also für die Metöken eine gewisse Chance zur Mobilität über die im Prinzip unüberwindbare Schranke zum Bürgerrecht hinweg. Man darf allerdings nicht den Irrtum begehen und annehmen, eine Grenze sei, sobald sie ein wenig durchlässiger werde, kein Hindernis

50) Mossé, aaO, S. 168, 176.

51) Vgl. Seymour Martin Lipset and Reinhard Bendix, Social Mobility in Industrial Society, London-Melbourne-Toronto 1959, S. 262, 268.

52) Busolt, aaO, S. 1192, 1206f.

53) Busolt, aaO, S. 1169.

54) Ehrenberg, aaO, S. 49.

mehr. Nicht nur verblieben die meisten Metöken zeitlebens in ihrem inferioren rechtlichen Status, auch der Mehrzahl der *reichen* Fremden[55] gelang der Aufstieg in die Bürgerschaft nie. Was aber faktisch schwierig war, mochte dem einzelnen Metöken, zumal dem begüterten, immer noch als erreichbares und erstrebenswertes Ziel erscheinen.

Wenn man erfährt, ein reicher Metöke - Midias - habe versucht, Demosthenes politisch kaltzustellen[56], so könnte man den Eindruck gewinnen, ein Fremder hätte immerhin gewisse politische Wirkungschancen gehabt. Konnten sich also die Metöken, wenn oder solange ihnen der Aufstieg in die Bürgerschaft nicht gelang, wenigstens als Fremde in einem gewissen Maße "politisch" betätigen? Ich glaube nicht, daß man dies behaupten darf: selbst Midias hat - und dies ist ein Extremfall politischer Betätigung eines Fremden - eher als Instrument des Eubulos denn als autonom Handelnder fungiert. Hätte er nicht eine Gruppe von Bürgern hinter sich gehabt, die Demosthenes feindlich gesinnt waren, so wäre ihn seine "Politik" wahrscheinlich teuer zu stehen gekommen.

Auf keinen Fall vermittelte in Athen *Reichtum als solcher* große soziale oder politische Macht. Die Institution des Privateigentums war zwar geschützt und wurde im Athen des fünften und vierten Jahrhunderts v. Chr. auch nie von größeren Teilen der Bevölkerung angegriffen. Uberdies erhob sich in dieser Zeit nie die Forderung nach einer Umverteilung des Besitzes in politisch ernst zu nehmender Weise. Indessen war das Vermögen des Individuums bei weitem nicht so wirksam geschützt wie die *Institution* des - ungleich verteilten - Eigentums. Man denke nur an die Prozesse gegen die Reichen im vierten Jahrhundert: hier dürften die Klagen und Urteile nicht selten durch die Erwartung bestimmt worden sein, ein bedeutendes Vermögen könne konfisziert werden[57].

C. Die soziale Schichtung und Differenzierung der Bürgerschaft und der politische Entscheid

Die soziale Gliederung der Bürgerschaft interessiert uns ganz besonders. Ich möchte deshalb betonen, daß die folgenden Bemerkungen - im Gegensatz zu denjenigen über die Sklaven und die Fremden - eine *Einführung* dar-

55) Mossé, aaO, S. 176.

56) Werner Jaeger, Demosthenes. The Origin and Growth of His Policy, Berkeley 1938, S. 145 ff. - Lysias unterstützte die Wiedererrichtung des Imperiums mit seinen Argumenten, obwohl er Metöke war. Vgl. Mossé, aaO, S. 299.

57) Paul Cloché, La démocratie athénienne, Paris 1951, Kap. XIX, S. 230-255.

stellen sollen. Da sich der Hauptteil meiner Arbeit mit der Bürgerschaft befaßt, werden die Akzente hier anders gesetzt als in den Abschnitten über die nicht-bürgerliche Bevölkerung. In der Polis-Demokratie bildeten die politisch berechtigten Bürger eine sozial differenzierte und geschichtete[58], also: nach Funktionen oder Rängen gegliederte, Personenvielheit und nicht ein sozial homogenes Gebilde. Hier dürfte nun die Vorstellung verbreitet sein, die Bürgerschaft Athens in der klassischen Zeit sei in zwei einander feindlich gesinnte Lager zerfallen, sobald es um eine politische Entscheidung ging: die Armen und die Reichen, die Demokraten und die Oligarchen. Dieses Begriffspaar deutet darauf hin, daß gemäß dieser Vorstellung der Konflikt jede politische Ordnung gesprengt hätte. Hinsichtlich der Härte des sozialen Konflikts muß vorerst der Hinweis genügen, man könne immerhin für eine Periode von nahezu zwei Jahrhunderten vom *demokratischen* Athen sprechen. Lediglich zwei oligarchische Umstürze fielen in diese Zeit, und die in ihrer Folge errichteten oligarchischen Regimes waren jeweils nur von kurzer Dauer[59]. Von einem andauernden Kampf um die Grundordnung zu sprechen, wäre deshalb übertrieben. Allerdings war zeitweilig die Legitimität der Demokratie schwer angeschlagen - ich komme später auf diesen Gesichtspunkt zurück (§8).

Auch in gemilderter Form bleibt die Behauptung sehr angreifbar, die Athener Bürgerschaft sei in zwei Klassen zerfallen, die im wesentlichen mit den Parteien des politischen Konflikts identisch waren. Auf der einen Seite nämlich muß das Schichtmerkmal "Reichtum" subtiler angewandt werden, und überdies sind für die Struktur der Athener Bürgerschaft noch andere Merkmale der Schichtung und Differenzierung relevant. Auf der anderen Seite gehen die Fronten politischer Auseinandersetzungen nicht einfach automatisch den Grenzen bestimmter Schichten oder horizontal differenzierter Quasi-Gruppen entlang. Man darf nicht unterstellen, jeder Bürger orientiere sich in jeder Situation an schicht- beziehungsweise positionsspezifischen Interessen: nicht jede Entscheidungssituation ist in dieser Hinsicht relevant, und überdies stellt die positionsorientierte Zweckrationalität nicht die einzige Form rationalen politischen Handelns dar. Schließlich ist aber nicht jeder Entscheid rational, oder er enthält sowohl rationale als auch irrationale Komponenten.

Dennoch erscheint es in vielen Fällen sinnvoll, die Wirklichkeit des politischen Entscheids an einem modellhaft rationalen - meist zweckrationa-

58) Zur Terminologie: Ralf Dahrendorf, Über den Ursprung der Ungleichheit unter den Menschen, Recht und Staat, Heft 232, Tübingen 1961, S. 7.

59) M.I. Finley, "Athenian Demagogues", Past and Present, 21 (1962), S. 20.

len - Verhalten zu messen. Ich werde mich mitunter dieser Methode[60] bedienen; der Leser wird sich dann darüber klar sein müssen, daß es sich lediglich um eine idealtypische Konstruktion handelt. So werden mich beispielsweise die politischen Wirkungschancen einer bestimmten Personenvielheit unter Umständen nur unter der Bedingung interessieren, daß die ihr angehörenden Individuen rational entscheiden. Überspitzt formuliert: sollten die betreffenden Personen auf die Idee verfallen, ihre individuellen Entscheide durch das Los oder den Würfel zu treffen, so interessieren mich auch ihre Wirkungschancen nicht mehr sonderlich. Die Untersuchung ihrer politischen Wirkungsmöglichkeiten geht in einem solchen Falle streng empirisch vor, ist aber gleichzeitig an einer idealtypischen Konstruktion orientiert.

Kehren wir nach diesem Exkurs über Rationalität zum Problem der sozialen Gliederung der bürgerlichen Bevölkerung Athens zurück! Für eine subtilere Unterscheidung innerhalb der ökonomischen Schichtung bieten sich einige institutionell verankerte Abgrenzungen an. Zunächst teilte der Hopliten-Zensus[61] die Bürgerschaft (und die Metöken) in zwei Teile: erreichte das Vermögen eines Bürgers diese Grenze, so wurde er zum Dienst im Landheer, als sich selbst ausrüstender Kämpfer, herangezogen. Wer diesen Zensus nicht erreichte, gehörte zu den Theten und diente zumeist in der Flotte. Ein Bürger erlangte schon mit einem recht bescheidenen Vermögen Hoplitenstatus: es handelt sich also durchaus nicht um einen Gegensatz zwischen "Armen" und "Reichen". Nun grenzte die beschriebene Linie nicht nur verschiedene Soziallagen voneinander ab, sondern sie rief darüber hinaus durch eine institutionelle Anordnung schichtspezifische Haltungen zu Beschlüssen über Kriegszüge hervor. Im Durchschnitt dürfte der sich selbst ausrüstende Krieger vom Aufgebot zu einem Feldzug ökonomisch viel härter getroffen worden sein als der Thete. Ein anderer Ansatz zu schichtspezifischen Haltungen ergab sich daraus, daß die Hopliten von einem reinen Flotteneinsatz überhaupt nicht betroffen wurden; wurde umgekehrt nur das Landheer aufgeboten, so blieben wiederum die Theten zuhause.

Die wohlhabenden Bürger (und Metöken) trugen zu einem wesentlichen Teil die wirtschaftlichen Lasten von Kriegen und Feldzügen. Dies mag zunächst als recht banale Aussage anmuten. Immerhin impliziert die Information, die Reichen hätten über Vermögenssteuern und sonstige Abgaben militärische Unternehmungen in einem bedeutenden Ausmaß finanziert, keineswegs, daß durch diese Abgaben die wohlhabendsten Bürger auch indi-

60) Vgl. Weber, WuG, S. 2f., 10f.
61) Zum Hopliten-Zensus: Jones, "The Social Structure...", S. 81ff.

viduell von allen am härtesten betroffen wurden. Die Vermögenssteuer[62] - sie wurde nicht regelmäßig erhoben - erfaßte aller Wahrscheinlichkeit nach auch Leute in recht bescheidenen Verhältnissen. Man weiß nur sehr wenig über die Abgaben, die auf verschiedene Vermögensgrößen entfielen; Steuerpflichtige in bescheideneren Verhältnissen mögen indessen viel härter getroffen worden sein als wohlhabendere, auch wenn der absolute Betrag der Abgabe wesentlich geringer war.

Mit der Trierarchie[63] wurde für die Dauer eines Jahres einem wohlhabenden Bürger die Ausrüstung und der Unterhalt eines Kriegsschiffes und die Ausbildung der Besatzung zur Pflicht. Es handelte sich dabei also um eine reale Leistung an die Polis; faktisch kommandiert wurde das Schiff allerdings durch besondere Flottenoffiziere. Trierarchen wurden vom Beginn des vierten Jahrhunderts an nur noch für auslaufende Schiffe bestellt. Die daraus erwachsenden Lasten fielen in erster Linie im Zusammenhang mit Kriegseinsätzen an. Im gleichen Jahrhundert wurden nun auch Personen für die Trierarchie herangezogen, die allein niemals hätten ein Schiff ausrüsten und unterhalten können. Es bestehen Anhaltspunkte dafür, daß in diesem System des "Lastenausgleichs" die Wohlhabendsten viele Pflichten im Zusammenhang mit der Trierarchie an die ökonomisch Schwächeren delegieren konnten und so - selber relativ nur leicht belastet - manchen Besitzer eines mittelgroßen Vermögens finanziell ruinierten. Demosthenes wandte sich gegen dieses Übel und auferlegte durch die von ihm beantragte Trierarchie-Reform[64] die Lasten ausschließlich den Reichsten. Auch das Studium der Institution der Trierarchie zeigt, daß man nicht annehmen darf, die Lasten des Staatshaushalts, zumal im Falle der Finanzierung militärischer Unternehmungen, hätten durchwegs die Reichsten am stärksten beansprucht. Es wäre deshalb leichtfertig zu behaupten, der Widerstand gegen die Wiedererrichtung des attischen Imperiums im vierten Jahrhundert und die damit verbundenen militärischen Anstrengungen sei notwendig unter den Reichsten am heftigsten gewesen.

Die Großhändler und arrivierten Gewerbetreibenden neigten sogar trotz der Lasten ausgesprochen dazu, die "demokratischen" Bestrebungen zur Wiedererrichtung des attischen Reiches zu unterstützen: Märkte, Rohstoffe und Sicherung der Verkehrswege waren für sie die Posten auf der Aktivseite dieser Außenpolitik[65]. Hinsichtlich dieser Frage standen innerhalb der

62) H. Michell, The Economics of Ancient Greece, Cambridge 1940, S. 381ff. Ferner: Jones, "The Social Structure...", S. 84.

63) Busolt, aaO, S. 1199ff.

64) Jones, "The Social Structure...", S. 87f.; Michell, aaO, S. 379.

65) Mossé, aaO, S. 298f.

gleichen ökonomischen Schicht verschiedene Interessengruppen - Handel und Gewerbe gegen Grundbesitz - einander gegenüber. Für unsere Betrachtung des Zusammenhangs zwischen Sozialstruktur und politischem Entscheid ist es nun aber wesentlich zu beachten, daß diese Auseinandersetzung nicht allein eine solche zwischen verschiedenen Interessengruppen gleichen Ranges war: dies wird deutlich, wenn man nicht mehr bloß das Vermögen als Schichtmerkmal verwendet. Das Eigentum der Kaufleute und "Industriellen" war typischerweise neueren Datums, und ihre Tätigkeit war überdies nicht sehr geachtet. Trotz ihres hohen ökonomischen Status' waren sie sozial deklassiert, wobei auch der große Anteil der Metöken mitgespielt haben mag. Soweit sie Bürger waren, konnten sie zwar den Makel ihrer niedrigen Herkunft durch den Kauf von Grundstücken gleichsam kompensieren - das soziale Paradox des *Erwerbs* von im Prinzip *zugeschriebenen* Statusmerkmalen ist ja ein bis heute verbreitetes Phänomen. Allein, ihrem sozialen Ansehen nach konstituierten die wohlhabenden Händler und Gewerbetreibenden eine Schicht für sich. Die auf Perikles folgenden Politiker-Geschäftsleute wurden nach Busolt vom Volk als gehobene Proletarier betrachtet[66]. Es ist deshalb auch mit spezifisch außerökonomischen Motiven zu erklären, wenn die vermögenden Kaufleute und Gewerbetreibenden in der Frage des Imperiums auf der Seite der unteren Schichten standen.

M. I. Finley behauptet nun, wichtige politische Fragen wie die des Imperiums seien oft nicht reine "class issues" gewesen[67]. Dazu möchte ich folgendes bemerken.

Zunächst dürfte es kaum politische Auseinandersetzungen geben, in denen nicht der eine oder andere Beteiligte eine von seiner Interessenlage "abweichende" Haltung einnehmen würde; er braucht deshalb - ich habe schon darauf hingewiesen - keineswegs irrational zu entscheiden. Nun werden wir aber unter Umständen eine bestimmte Frage auch dann als "class issue" taxieren, wenn die einer Sozialschicht zugeordneten Personen bloß *typischerweise,* und nicht geschlossen, in der entsprechenden Sache eine bestimmte Haltung einnehmen. A priori darf man - und zwar mit sehr geringer Irrtumswahrscheinlichkeit - die These aufstellen, es ließen sich zu jeder politischen Streitfrage in irgend einer sozialen Einheit Personengruppen nach relevanten sozialen Merkmalen so abgrenzen, daß sich gruppenspezifische Haltungen zur in Frage stehenden Sache ergäben. Diese Aussage widerspricht allerdings der Behauptung, in der attischen Demokratie seien manche politischen Fragen keine eigentlichen "class issues" gewesen, nicht

66) Busolt, aaO, S. 902.

67) Finley, "Athenian Demagogues", S. 18.

unbedingt. Denn gruppen- oder merkmalsspezifische Haltungen können "in die gleiche Richtung gehen": zum Beispiel dann, wenn in zwei Schichten jeweils mehrheitlich die gleiche Alternative vorgezogen wird, in der einen Schicht aber die Mehrheit größer ist als in der anderen. Genau dann wird man im allgemeinen nicht von "class issue" sprechen. Nehmen wir aber an, die beiden Merkmalsgruppen - das Argument wird durch die Annahme mehrerer Gruppierungen nicht beeinträchtigt - entschieden sich jeweils mehrheitlich für *verschiedene* Alternativen. Selbst hier wird man nicht immer von "class issues" sprechen können, nämlich dann nicht, wenn es sich mehr um sozial gleichbewertete Gruppierungen als um soziale Schichten handelt. Gerade an dieser Möglichkeit dürfte sich Finley mit seiner pauschalen Behauptung orientiert haben. Schließlich mag er sich damit auch einfach gegen die Vorstellung gewandt haben, es stünden sich in der Geschichte Athens immer und überall die "Armen" und die "Reichen" als Konfliktparteien gegenüber. Gerade in einer so zentralen Frage wie derjenigen der Wiedererrichtung und Aufrechterhaltung des Imperiums im vierten Jahrhundert lagen die Dinge ja nicht so einfach.

Schließlich möchte ich noch kurz auf zwei Punkte hinweisen, die die Zuordnung der individuellen politischen Entscheidung zum sozialen Status und zur Interessenlage ihres Autors wesentlich erschweren und gleichzeitig wichtige Auswirkungen auf die Intensität des sozialen Konflikts erwarten lassen. So konnte ein Athener Bürger als Grundbesitzer gleichzeitig ein Gewerbe betreiben, er mochte sowohl Interessen in der Stadt als auch auf dem Land haben. Sofern nicht die eine Komponente von vollkommen untergeordneter Bedeutung war, dürfte ihn eine solche Kombination von sozialen Merkmalen gleichsam gelähmt haben. Der einem solchen "cross pressure"[68] ausgesetzte Bürger wird, zumal wenn er von beiden Seiten her aktuellem sozialem Druck ausgesetzt war, eine Entscheidung gescheut haben. Insoweit beide Seiten versuchten, einen solchen Bürger für ihre Sache zu gewinnen, dürften sie zu gewissen politischen Konzessionen an die andere Position bereit gewesen sein. Dadurch wäre aber der soziale Konflikt gleichzeitig in einem gewissen Grad gemildert worden.

Ein Individuum kann nun - dies gilt natürlich nicht nur für Athen - abgesehen von der gleichzeitigen Besetzung verschiedener Positionen in der zeitlichen Abfolge verschiedene soziale Merkmale (unter Umständen einander gegenseitig ausschließende) annehmen. Sofern es einen solchen Übergang, etwa in der Form eines sozialen Aufstiegs, bewußt anstrebt, wird

68) Vgl. Seymour Martin Lipset, Political Man, London-Melbourne-Toronto 1960, S. 31f. et passim.

es sich hinsichtlich des politischen Entscheids in einer typischen Unsicherheitssituation befinden. Soll es sich an den Interessen seiner gegenwärtigen Position oder an denjenigen der angestrebten Lage - als "reference group"[69] - orientieren? Es ist zu erwarten, daß die daraus sich ergebende Unsicherheit soziale Konflikte mildert. Am Anfang des vierten Jahrhunderts v. Chr. stiegen nun nicht wenige Athener aus kleinen Verhältnissen zu großem Reichtum auf[70]. Da der Umfang dieser Intragenerationenmobilität, zumal der weniger spektakulären Übergänge über geringere Distanz, unbekannt ist, kann heute nicht mehr ermittelt werden, welche Rolle der Faktor der erwarteten und angestrebten sozialen Mobilität in Athen spielte.

§ 3 Soziale Barrieren bei der Teilnahme an der Ekklesia?

Wir sprachen bisher von politischen Auseinandersetzungen und Entscheidungen in der Weise, als ob alle politisch Berechtigten daran teilgenommen hätten. Dies ist nun eine grobe Vereinfachung, besuchte doch in Wirklichkeit regelmäßig nur eine Minderzahl von Berechtigten die Bürgerversammlung. So standen einem Quorum von 6 000 für den Beschluß über bestimmte Fragen im fünften Jahrhundert etwa 40 000 berechtigte Bürger gegenüber. Diese Relation hat einen Autor dazu verleitet, von einem lächerlich geringen Prozentsatz der Beteiligung zu sprechen[71].

Müssen wir angesichts einer derart großen Diskrepanz zwischen der Zahl der Berechtigten und derjenigen der in der Versammlung Anwesenden nicht zum vornherein allen Darstellungen, welche die Polis als direkte Demokratie bezeichnen, das Etikett "ideologisch" anheften? Zunächst findet sich meines Erachtens in der *Idee* des kollektiven Entscheidungsprozesses eine Rechtfertigung für eine allfällig geringe Beteiligung an der Genossenversammlung. Die die Versammlung nicht besuchenden Bürger bleiben dann in der festen Überzeugung fern, die teilnehmenden Rechtsgenossen argumentierten und entschieden genau gleich, wie sie es selber tun würden, wären sie an der Versammlung anwesend. Darf man diesen hohen Grad an Solidarität ohne weiteres für die Realität der Polis unterstellen? Max Weber

69) Vgl. Robert K. Merton and Alice S. Kitt, "Reference Group Theory and Social Mobility", in: R. Bendix and S. M. Lipset (Hrsg.), Class, Status and Power, Glencoe 1953, S. 403-410.

70) Mossé, aaO, S. 148.

71) André Aymard, "L'Organisation de la Macédoine en 167 et le régime représentatif dans le monde grec", Classical Philology, XLV (1950), S. 104.

hat die These formuliert, mit dem Grad der Geschlossenheit einer sozialen Beziehung nehme häufig auch die Solidarität unter den Beteiligten in der Weise zu, daß das Handeln eines *beliebigen* Rechtsgenossen *jeden* andern gegen außen verpflichte[72]. Nun darf zwar die Athener Bürgerschaft als in hohem Maße geschlossene Beziehung aufgefaßt werden. Allein, die Interpretation der Weberschen These würde zweifellos überzogen, wollte man durch sie bestätigt sehen, daß sich die oben beschriebene Rechtfertigung der niederen Teilnahmequote auf die Verhältnisse der Polis übertragen lasse. Die Überlegung Webers bezieht sich auf eine durch die "Außenwelt" hinterher gewissermaßen oktroyierte Solidarität, wie sie etwa in der Blutrache in Erscheinung tritt.

In der Tat erscheint es nach dem über die Sozialstruktur Gesagten ausgeschlossen, daß es den Bürgern - in wichtigen Fragen mindestens - gleichgültig erschienen wäre, wer jeweils an der Versammlung teilnahm. Indessen stimmten die Athener nicht dauernd - im vierten Jahrhundert fanden immerhin 40 ordentliche Versammlungen auf Polis-Ebene statt[73] - über wichtige Dinge ab, die überdies noch für verschiedene Schichten oder Gruppen aller Wahrscheinlichkeit nach je andere Konsequenzen gehabt hätten[74]. Wenn also ein großer oder zumindest beachtlicher Teil der Versammlungen über Routine-Fragen zu befinden hatte, so darf darin sicher ein Grund für die Absenz derart vieler Bürger gesehen werden[75]. Welches aber auch immer die Motive für das Fernbleiben sein mochten, so lange nur Routine-Angelegenheiten zur Debatte standen, muß darin kein großes Problem gesehen werden. Allein, hätte sich die Arbeit der Ekklesia (Bürgerversammlung) in Entscheiden von untergeordneter Tragweite erschöpft, so würde sie heute kein Interesse mehr finden.

Im Jahre 431 v. Chr. beschloß die Ekklesia, die ländlichen Teile Attikas seien von dessen Bewohnern zu verlassen und dem Feinde preiszugeben: in der Tat ein Entscheid von großer Bedeutung! Die Athener Bürger - soweit sie in der Versammlung präsent waren - ratifizierten damit in ihrer Mehrheit die perikleische Strategie[76], wonach Athen zur Festung gemacht und auf dem Seeweg versorgt werden sollte. Nun darf aber als gesichert gelten, daß zu Beginn des Peloponnesischen Krieges innerhalb der Bürgerschaft

72) Weber, WuG, S. 25.

73) Busolt, aaO, S. 987.

74) Finley, "Athenian Demagogues", S. 14.

75) J. A. O. Larsen, Representative Government in Greek and Roman History, Berkeley and Los Angeles 1955, S. 2.

76) Cloché, aaO, S. 147; Larsen, Representative Government, S. 2.

die Landbevölkerung die städtische bei weitem überwog[77]. Die Annahme liegt nahe, daß dieser Beschluß nicht gefaßt worden wäre, wenn die auf dem Land ansässigen Bürger entsprechend ihrem Anteil an der Gesamtbürgerschaft - und hier waren sie ja in der Mehrheit - in der Ekklesia vertreten gewesen wären. Diese Überlegung kann nicht bewiesen werden: sie stützt sich lediglich auf eine (immerhin sehr plausible) Vermutung über die Haltung der durch die Maßnahme schwer betroffenen Bauern[78]. Unbestritten ist auf der anderen Seite, daß die auf dem Land ansässigen Bürger in ihren Teilnahmemöglichkeiten deshalb stark eingeschränkt waren, weil die Versammlung in der Regel in der Stadt abgehalten wurde[79]. Wenn man bedenkt, daß einerseits viele Bauern eine Tagreise oder weiter von Athen entfernt wohnten und andererseits im Laufe eines Jahres schließlich 40 ordentliche Versammlungen stattfanden, so müßte man sehr überrascht sein, wären die auf dem Land wohnhaften Bürger nicht untervertreten gewesen. Gelegentliche Besuche der Bürgerversammlung durch Bauern mochten demgegenüber stärker durch den bäuerlichen Arbeitsrhythmus als durch die Bedeutung der in der Ekklesia zur Sprache kommenden Geschäfte bestimmt sein. Am Rande sei vermerkt, daß der Volksbeschluß, wonach der ländliche Teil Attikas von seinen Bewohnern zu verlassen war, genau das Handicap eliminierte, durch das er vermutlich herbeigeführt worden war.

Ganz abgesehen von einer durch spezifische Erwerbssituation und lokale Distanz bedingten Unabkömmlichkeit wirkte zweifellos auch aktuelle oder drohende Not einer Teilnahme an der Versammlung entgegen. Wer jeden Tag nur das zur Subsistenz Benötigte verdiente, konnte wohl kaum die Zeit erübrigen, um auch nur gelegentlich die Ekklesia zu besuchen. Nun wurden aber ohnehin, nicht zuletzt zum Zwecke der Lösung der "sozialen Frage", ärmere Athener außerhalb Attikas in Kolonien[80] angesiedelt. Sie behielten ihr Bürgerrecht, konnten jedoch nicht mehr an der Versammlung teilnehmen - sofern sie überhaupt vorher teilgenommen hatten. Wie dem auch sei, jedenfalls hing die Zukunft dieser Kolonien zu einem wesentlichen Teil von der Athener Außenpolitik ab, und dazu hatten die einmal in Kolonien Angesiedelten grundsätzlich nichts mehr zu sagen.

Seit Anfang des vierten Jahrhunderts wurden nun an die in der Versammlung anwesenden Bürger Diäten ausgerichtet. Daß der Anteil der ärmeren

77) Busolt, aaO, S. 761.

78) Über die Härte der Umsiedlung: Thukydides, II 16.

79) J. A. O. Larsen, "The Origin and Significance of the Counting of Votes", Classical Philology, XLIV (1949), S. 175.

80) Busolt, aaO, S. 880 f.; Cloché, aaO, S. 96 f.

Bürger an den in der Ekklesia versammelten um diese Zeit zunahm, ist unbestritten. Aber die Frage, ob nicht der gestiegene Anteil der ärmeren Bürger lediglich auf die veränderte Sozialstruktur zurückzuführen ist - man denke an die im Peloponnesischen Krieg verlorenen Kolonien und die Flucht verarmter Bauern in die Stadt[81] - oder ob wirklich die ärmeren Bürger größere faktische Teilnahmechancen als vorher hatten, bleibt meines Erachtens unbeantwortet - ja, sie wird nicht einmal gestellt. Die Auswirkungen der Entschädigungszahlungen auf die Präsenz der Unbemittelten dürfen vielleicht schon deshalb nicht zu hoch veranschlagt werden, weil nur ein begrenzter Fonds zur Verfügung stand und daher die später am Versammlungsort Eintreffenden leer ausgingen[82]. Vermutlich sahen noch am ehesten Arbeitslose und Gelegenheitsarbeiter in der Entschädigungszahlung einen Anreiz zum Besuch der Ekklesia.

Welche Sozialschicht war im vierten Jahrhundert in der Versammlung am stärksten vertreten? Hatte eventuell sogar eine Schicht innerhalb der Ekklesia die absolute Mehrheit inne? Kann überhaupt von starren Mehrheitsverhältnissen gesprochen werden oder verschoben sich die Gewichte von Mal zu Mal oder aber langfristig? Lassen sich Zusammenhänge zwischen den zu behandelnden Sachfragen und der schichtmäßigen Zusammensetzung der Ekklesia feststellen?

Nun, die Zusammensetzung der Versammlung nach sozialen Schichten kann grundsätzlich nach zwei Methoden ermittelt werden: nämlich erstens direkt und zweitens indirekt über quantitative Angaben zur Sozialstruktur und die schichtspezifischen Teilnahmehäufigkeiten. Die indirekte Methode scheidet von vornherein aus, weil die entsprechenden Informationen fehlen. Gibt es andererseits direkte Hinweise zur Zusammensetzung der Ekklesia? Cloché und Jones sehen in den Schwierigkeiten, denen sich Demosthenes mit seinen Anträgen auf Erhebung einer Kriegssteuer gegenübersah, solche Aufschlüsse[83]. Sie glauben deshalb, die mittleren Schichten der kleinen Besitzer hätten die Versammlung dominiert (Cloché) beziehungsweise darin mindestens eine ganz gewichtige Rolle gespielt (Jones). Von einem Überwiegen der "Proletarier" kann nach Cloché nicht die Rede sein, Jones nimmt solche Situationen nur für die seltensten Fälle an. Nun kritisiert Mossé die Grundlage der Behauptung von Jones - meines Erachtens mit

81) Mossé, aaO, S.145.

82) A.H.M. Jones, "The Economic Basis of the Athenian Democracy", in: Ath.Dem., aaO, S.5. Vgl. auch Cloché, aaO, S.210.

83) Cloché, aaO, S.210; A.H.M. Jones, "The Athens of Demosthenes", in: Ath.Dem., aaO, S.35f.

Recht -, weil sie lediglich ökonomische Motive berücksichtige[84]. Auch wer die finanziellen Lasten eines Krieges nicht zu tragen habe, könne dennoch kriegsmüde werden. Mossé behauptet seinerseits, die Unbemittelten und Armen seien oftmals in der Bürgerversammlung praktisch vollkommen unter sich gewesen, hätten also eine geradezu erdrückende Mehrheit konstituiert. Anders seien die Kritiken der Philosophen und "gemäßigten" Politiker nicht zu verstehen. Sehr viel zurückhaltender äußert sich Finley in einem vor wenigen Jahren publizierten Aufsatz[85]. Wohl seien wahrscheinlich die ökonomisch Bessergestellten (und die Älteren) verglichen mit ihrer zahlenmäßigen Bedeutung in der Bürgerschaft übervertreten gewesen; allein, es könne nicht einmal *geschätzt* werden, wie stark ihre Vertretung gewesen sei. Hingegen müsse man annehmen, die Zusammensetzung der Ekklesia sei variabel gewesen - nicht nur in personeller Hinsicht, sondern auch in bezug auf die sozialen Merkmale. Ich sehe keine Anhaltspunkte, welche mir erlauben würden, über Finleys zurückhaltende Äußerungen hinauszugehen.

Einige Bemerkungen zur geringen Teilnahme an der Versammlung scheinen mir noch angebracht. Wer auch immer im einzelnen von der Ekklesia fernbleiben mochte, die Vorstellung dürfte weit verbreitet sein, daß angesichts der Größe der Athener Bürgerschaft die geringe Teilnahmequote eine notwendige Voraussetzung für eine fungierende Versammlung gebildet habe[86]. Nach Max Weber[87] ist nun allerdings "unmittelbare Demokratie" in der Wirklichkeit nur dort im Höchstmaß erreicht, kommt also dort dem Idealtypus am nächsten, wo die Verbandsgenossen sich *alle* in einer effektiven Versammlung zusammenfinden können. So erscheint ihm, allerdings nicht nur deshalb, die "attische Bürgerdemokratie" schon als viel zu groß, als daß man auch nur annähernd von "unmittelbarer Demokratie" sprechen könnte. (Mit dem Begriff der "unmittelbaren Demokratie" befaßt sich die Darstellung in Abschnitt IV, § 1). Da die vorliegende Arbeit aber vom wesentlich vordergründigeren Begriff der Versammlungsdemokratie ausgeht, ist dies kein entscheidender Nachteil.

Sind einer Bürgerversammlung wirklich so enge zahlenmäßige Schranken - einige tausend Teilnehmer - gesetzt, die sie nicht überschreiten darf, wenn sie nicht ihren demokratischen Charakter verlieren soll? Findet eventuell, unabhängig von der Frage der Begrenzung der *Versammlung*, die direkte Demokratie in einer bestimmten, maximalen Größe des *Verbandes*

84) Mossé, aaO, S. 266 und Anm. 6.
85) Finley, "Athenian Demagogues", S. 10 f.
86) Sie findet sich zum Beispiel bei Larsen, Representative Government, S. 14.
87) Weber, WuG, S. 169.

eine absolute Schranke? Die zweite Frage kann schon aus bloßer Anschauung - so möchte man meinen - bejaht werden. Wie dem auch sei, es geht hier nur darum, sie zu stellen: eine Erörterung würde den vorliegenden Zusammenhang sprengen. Ich beschränke mich daher auf einige Bemerkungen zur ersten Frage. So findet, abgesehen einmal von räumlichen Verhältnissen, die Größe der Versammlung in der maximalen Hörweite eine Grenze. Diese Schranke ist unter den Bedingungen der modernen Technik recht flexibel geworden: die an der Landsgemeinde des schweizerischen Kantons Glarus beispielsweise eingesetzten Lautsprecher können in den Häusern, welche an den der Versammlung vorbehaltenen Platz angrenzen, sehr deutlich vernommen werden. In der Polis hingegen war diese Grenze starr.

Ein rigoroses Kriterium des direkt-demokratischen Charakters einer Bürgerversammlung wäre darin zu sehen, daß allgemein debattiert und in weitem Ausmaß die Diskussion benützt wird. Zur besseren Orientierung sei auf das Modell des "public" verwiesen, wie es durch C. Wright Mills[88] formuliert worden ist. Dieses diskutierende Publikum zeichnet sich durch ein hohes Maß an Reziprozität aus: praktisch alle Hörer sind auch Redner und überdies kann jedem Argument sofort ein anderes entgegengehalten werden. Die Annahme erscheint nun sehr plausibel, daß die genannten Bedingungen nur innerhalb einer gewissen Größenordnung der Versammlung realisiert werden können und daß - das ist der praktisch allein relevante Fall - diese Grenze innerhalb der durch die Hörweite gesetzten verläuft. Denn wenn ein Bürger zu einer bestimmten Sache das Wort ergreifen will, so muß er irgendwie die Aufmerksamkeit der Versammlung beziehungsweise des Versammlungsleiters auf sich lenken. Die Chance aber, daß ihm dies rechtzeitig gelingt, dürfte ceteris paribus mit wachsender Größe der Versammlung abnehmen. Nun, das darf vorweggenommen werden: in der Ekklesia kamen in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle notorische Redner zum Zuge; die meisten Bürger begnügten sich mit der Rolle von Zuhörern (s.u., § 5).

Die Versammlungsteilnehmer nützten also in Athen die Chancen nicht aus, die ihnen die geringe Beteiligung an der Ekklesia im Hinblick auf eine allgemeine Debatte bot. Damit aber fallen die negativen Auswirkungen der weitgehenden Absenz von der Versammlung - im besonderen die typischerweise damit verbundene Unterrepräsentation bestimmter Schichten und Gruppen - umso mehr ins Gewicht.

88) C. Wright Mills, The Power Elite, New York 1956, S. 302 ff.

§ 4 *Selbständiger oder unselbständiger Entscheid der Bürgerversammlung*

Wir sind bisher von der Voraussetzung ausgegangen, die Volksversammlung der Athener habe in einem derart hohen Grade die Geschicke der Polis bestimmt, daß sich eine eingehende Analyse der Ekklesia lohne. Nun sind Aussagen über das politische Gewicht der Versammlung erst als Ergebnisse genauer Untersuchungen interessant. Wir studieren deshalb im folgenden das Problem, welchen Platz die Ekklesia im Prozeß der politischen Entscheidung einnimmt. Damit ist weniger die Ausscheidung der Kompetenzen nach Sachgebieten und die entsprechende Aufteilung auf verschiedene politische Gewalten - wie sich noch zeigen wird, waren die Kompetenzen der Versammlung außerordentlich groß - als vielmehr die Frage der *Vorberatung* von Geschäften gemeint, welche grundsätzlich in den Aufgabenkreis der Versammlung fielen. Überdies sei betont, daß vorerst nicht zur Diskussion steht, inwieweit und auf welche Weise die einmal gefaßten Beschlüsse der Ekklesia in die politische Praxis übertragen wurden.

Es kann nicht darauf verzichtet werden, herkömmliche Unterscheidungen zwischen einzelnen politischen Gewalten und Behörden heranzuziehen: zum Beispiel zwischen der Volksversammlung und dem Rat der Fünfhundert. Solche Abgrenzungen stellen Abstraktionen hohen Grades dar; keineswegs sei damit unterstellt, die entsprechenden Gewalten und Behörden formulierten - gleichsam als fiktive Personen - einen je eindeutig bestimmbaren Willen. Wenn beispielsweise verkürzt vom Beschluß "der Versammlung" die Rede ist, so wird man sich immer vergegenwärtigen müssen, daß es sich dabei um das Resultat eines komplizierten Prozesses und nicht um die unproblematische Äußerung eines in sich homogenen Gebildes handelt.

A. Der Rat der Fünfhundert als vorberatende Behörde

1. Bestellung, Kompetenzen und Organisation des Rates

Dem Rat der Fünfhundert oblag die Aufsicht und Koordination der Verwaltung und vor allem die Vorberatung der durch die Bürgerversammlung zu behandelnden Geschäfte[89]. Seine früheren gerichtlichen Befugnisse hatte er - man weiß nicht genau wann - im Laufe der Zeit an die Volksgerichte verloren; im vierten Jahrhundert war es ihm nicht einmal mehr möglich,

89) Ehrenberg, aaO, S. 68f., 78; Jones, "The Economic Basis...", S. 3f.

auch nur Ordnungsstrafen in letzter Instanz zu verhängen[90]. Die Mitglieder dieser Behörde wurden aus den sich zum Amte meldenden Bürgern in den einzelnen Demen, den kleinsten Verwaltungseinheiten Attikas, für die Amtszeit von einem Jahr erlost. Dieser Modus der Bestellung der Ratsmitglieder muß vor der Mitte des fünften Jahrhunderts eingeführt worden sein. Amtsfähig waren die mindestens 30 Jahre alten Bürger, sofern sie im Besitz ihrer vollen politischen Rechte waren[91]. Ob *formell* noch Zensus-Bestimmungen bestanden, ist nicht bekannt[92].

Jeder der Demen war zum vornherein eine bestimmte Anzahl von Ratssitzen zur Besetzung zugeschrieben; die Zahl der Sitze richtete sich nach der Bevölkerungsgröße. Dies ist im Prinzip unbestritten, lediglich über die Genauigkeit der "Repräsentation" ist man nicht genügend orientiert[93]. Die zehn großen Selbstverwaltungskörperschaften Attikas, die Phylen, waren nun nicht nur im Rat - ungefähr ihrer Bevölkerungsgröße entsprechend - je mit 50 Mitgliedern vertreten, sie bildeten überdies die Grundlage seiner Organisation. Die Vertreter einer Phyle formierten nämlich jeweils für den zehnten Teil eines Jahres den geschäftsführenden Ausschuß des Rates. Die Reihenfolge, in der die einzelnen Phylen-Vertretungen ihr Amt übernahmen, wurde jeweils unmittelbar vor der Amtsübergabe ausgelost[94]. Im fünften und im ersten Viertel des vierten Jahrhunderts wurde täglich ein Mitglied des geschäftsführenden Ausschusses durch das Los zum Vorsitzenden bestimmt; wenn an diesem Tage eine Versammlung stattfand, präsidierte er auch diese. Später bildeten dann neun aus den nicht amtierenden Phylen-Vertretungen erloste Ratsmitglieder jeweils für einen Tag, an dem der Rat oder die Ekklesia zusammentraten, ein Komitee von Vorsitzenden[95].

Nun rotierten nicht nur die Unterabteilungen und einzelnen Mitglieder in rascher Abfolge in der Übernahme von Geschäften und besonderen Funktionen. Ihre Amtszeit als Räte war überdies auf ein Jahr beschränkt; jeder Bürger durfte in seinem ganzen Leben höchstens zweimal in diese Behörde einziehen, und zwar nicht während zweier aufeinander folgender Amtsperioden[96]. Für den Fall, daß diese Sicherungen gegen die Etablierung einer spe-

90) Busolt, aaO, S. 1046, 1152; Cloché, aaO, S. 218.

91) Busolt, aaO, S. 882, 1022.

92) Jones, "How did the Ath. Dem. Work?", S. 105.

93) Larsen, Representative Government, S. 5 ff.; ferner: Busolt, aaO, S. 971, 1064.

94) Arnold Wycombe Gomme, "The Working of the Athenian Democracy", in: More Essays in Greek History and Literature, Hrsgg. von D. A. Campbell, Oxford 1962, S. 187.

95) Larsen, Representative Government, S. 192, Anm. 12.

96) Gomme, aaO, S. 184.

zifisch herrschaftlichen Instanz nicht ausreichten, um ein bestimmtes Ratsmitglied davon abzuhalten, sein eng umgrenztes Mandat zu übertreten, konnte dieser Amtsträger immer noch vor einem Geschworenengericht zur Rechenschaft gezogen werden[97]. Und dies gilt natürlich nicht nur für das Stadium der Vorberatung und Vorbereitung eines durch die Ekklesia zu behandelnden Geschäfts, sondern ebenso für dasjenige der Durchführung des einmal getroffenen Entscheids der Versammlung.

2. Der Losentscheid und die faktische Auslese der Ratsmitglieder

Außer den erlosten Beamten wurden auch die zu Ratsmitgliedern bestellten Bürger vor ihrem Amtsantritt einer Prüfung unterzogen. Ihre Amtsvorgänger untersuchten nämlich, ob sie wirklich Bürger waren und darüber hinaus ihre Pflichten gegen die Polis und ihre Eltern erfüllt hatten[98]. Wie aber schon Georg Simmel erkannt hat[99], wurde durch diese Prüfung der ausgelosten Bürger nicht bestritten, daß grundsätzlich jeder das Amt ausfüllen könne; es durfte nur nichts gegen ihn vorliegen, was ihn *als Bürger* disqualifizierte.

Da niemand gezwungen wurde, an der Erlosung der Ratsmitglieder als Kandidat teilzunehmen, liegt die Frage nahe, ob denn die verschiedenen Sozialschichten und Interessengruppen der Bürgerschaft im Rat wirklich proportional zu ihrer zahlenmäßigen Bedeutung repräsentiert wurden. In der Tat waren wahrscheinlich im vierten Jahrhundert die ärmeren Bürger unter den Mitgliedern des Rates fast gar nicht vertreten[100]. Eine Erklärung darf sicher darin gesehen werden, daß für manchen Bürger das Taggeld nicht ausgereicht hätte, um seine Familie zu ernähren[101]. Anderseits wäre es auch plausibel anzunehmen, ärmere und einfachere Bürger - nicht alle einfachen Bürger waren arm - seien durch die Kompliziertheit der Amtsgeschäfte und die Sanktionen im Falle eines Versagens davon abgehalten worden, in der Bestellung des Rates zu kandidieren[102]. Damit hätte zugleich die Situation bestanden, daß durch eine rigorose Kontrolle der Amtsträger gerade der demokratische Charakter ihrer Auslese gefährdet wurde.

97) Busolt, aaO, S. 1024.
98) Cloché, aaO, S. 216; Ehrenberg, aaO, S. 83.
99) Simmel, aaO, S. 184.
100) Larsen, Representative Government, S. 11 und 195, Anm. 24.
101) Busolt, aaO, S. 1022.
102) Vgl. Jones, "How did the Ath. Dem. Work?", S. 107.

Jedenfalls scheint der Verdacht berechtigt, der seiner Idee nach so neutrale Losentscheid "begünstige" unter den Bedingungen einer differenzierten und geschichteten Gesellschaft bestimmte Merkmalsgruppen, "benachteilige" andere. In der Polis betrachteten die zu kurz gekommenen Bürger dies vielleicht gar nicht als Handicap. Nun, mochte die Auswahl auch nicht im statistischen Sinne eine streng zufällige gewesen sein, die durch Ekklesia und Geschworenengerichte über den Rat ausgeübte Kontrolle war deswegen nicht weniger rigoros. Umgekehrt wäre ja durch eine strenge Zufallsauswahl nicht eo ipso eine demokratische Kontrolle garantiert worden. Es wäre deshalb sicher nicht am Platz, wenn man im Hinblick auf eine gewisse Selektivität der Auswahl den Losentscheid als bloße Kaschierung herrschaftlicher Phänomene etikettieren würde.

3. Die Proportionalität zwischen der Bevölkerungsgröße der attischen Selbstverwaltungskörperschaften und ihrer Sitzzahl im Rat

Ich kann nicht darauf verzichten, noch kurz von der Rolle zu sprechen, welche die Selbstverwaltungskörperschaften und Administrativeinheiten Attikas in der Bestellung der Ratsmitglieder spielten. Larsen[103] sieht nicht nur in der im Vergleich mit der Zahl der Bürger großen "Nachfrage" nach Kandidaten für die Mitgliedschaft im Rat (Begrenzung der Amtszeit und der Wiederwahl)[104], sondern überdies in der zur jeweiligen Bevölkerungsgröße proportionalen Vertretung der Demen im Rat eine gewisse Garantie gegen eine massive Selektivität der Auswahl von Räten. Die Angehörigen einer bestimmten Deme hätten typischerweise einer bestimmten Berufsschicht angehört; die proportionale Vertretung der Demen habe damit automatisch jeder Berufsschicht von vornherein eine faire Vertretung im Rat gesichert. Da Larsen aber konzediert, daß nicht selten Demen-Angehörige aus für die jeweilige Deme atypischen Berufen in den Rat gelangten, schwingt in seiner Argumentation offenbar auch der Gedanke mit, ein Ratsmitglied habe die - vor allem berufsspezifischen - Interessen seiner Deme auch dann vertreten, wenn es selber einen anderen Beruf ausgeübt und eine andere Interessenlage eingenommen habe. Darf man überhaupt von den *Interessen einer*

103) Larsen, Representative Government, S. 9, 11.

104) Hier wird man allerdings beachten müssen, daß die durch die rasche Rotation bedingte Nachfrage nach neuen Ratsmitgliedern nicht nur mit der absoluten Größe der Bürgerschaft zu einem bestimmten Zeitpunkt verglichen werden darf. Hohe Geburten- und Sterberaten können ja auch in einer stationären Bevölkerung eine rasch ändernde personelle Zusammensetzung hervorrufen. Präzise Angaben dazu sind aber für Athen sicher nicht erhältlich.

Deme sprechen, die durch ihre "Vertreter" im Rat - entsprechende Intention vorausgesetzt - hätten repräsentiert werden können?

Gegen Ende des sechsten Jahrhunderts v. Chr. hatte Kleisthenes das attische Territorium in ungefähr 170 Verwaltungseinheiten, die Demen, eingeteilt[105]. Dem Reformer ging es vor allem darum, die Geschlechterverbände der Vornehmen durch territoriale Körperschaften zu ersetzen[106]. Gleichzeitig faßte er die attische Bürgerschaft in zehn ungefähr gleich stark besetzten Phylen - ebenfalls Selbstverwaltungskörperschaften - zusammen. Diese Phylen fingen gleichsam die regional-sozialen Konflikte auf: die Grenzen dieser Einheiten verliefen quer zu den Fronten der Auseinandersetzungen[107]. Daß im Zuge der Reform des Kleisthenes schon die Proportionalität der Sitzzahlen im Rat zu den Bürgerzahlen in den Verwaltungseinheiten eingeführt worden wäre, erscheint zwar plausibel; indessen wird diese Annahme durch keine Quellen gestützt[108].

Im Laufe der Zeit verlor die territoriale Abgrenzung der Demen ihren Sinn, weil die Zugehörigkeit zu ihnen erblich und gleichzeitig die geographische Mobilität verbreitet war[109]. Wohnort und Demenzugehörigkeit der Bürger deckten sich zusehends weniger. Am deutlichsten wird dies im Falle jener Bauern, die der Auswirkungen des Peloponnesischen Krieges wegen definitiv in die Stadt zogen[110]. In einer solchen ländlichen Deme waren wohl die einen als Bauern tätig, andere jedoch als Handwerker, Händler oder Gelegenheitsarbeiter; wieder andere hatten in der Stadt keine Arbeit gefunden und schlugen sich schlecht und recht als Staatsrentner durch. Ich bin deshalb der Auffassung, daß es unzulässig ist, auch nur annähernd von je spezifischen Demen-Interessen zu sprechen, die entsprechend im Rat hätten vertreten werden können.

B. Einflußchancen des Rates in der Vorbereitung der Beschlüsse?

Im Extremfall hätte eine der Volksversammlung im Entscheidungsprozeß vorgeschaltete Behörde das Recht, nach Belieben einzelne Probleme herauszugreifen und dazu einen Antrag auszuarbeiten. Der Versammlung wäre

105) C.W.J. Eliot, Coastal Demes of Attika, Toronto 1962, S. 3.

106) Friedrich Warncke, Die demokratische Staatsidee in der Verfassung von Athen, Bonn 1951, S. 70 ff. - Ferner: Cloché, aaO, S. 21.

107) Eliot, aaO, Kap. XII, S. 136-158; Warncke, aaO, S. 70 ff.

108) Larsen, Representative Government, S. 9.

109) Eliot, aaO, S. 4; Warncke, aaO, S. 79.

110) Busolt, aaO, S. 875.

überdies (im extremen Fall) bloß die Möglichkeit eingeräumt, den formulierten Vorschlag der vorberatenden Behörde entweder pauschal anzunehmen oder zu verwerfen.

Die Ekklesia konnte nun über eine Sache weder verhandeln noch beschliessen, wenn sie der Rat nicht vorher durchberaten und auf die Traktandenliste gesetzt hatte[111]. Nun kamen aber bestimmte Sachgeschäfte, deren Behandlung grundsätzlich in die Kompetenz der Versammlung fiel, *von Gesetzes wegen* zur Sprache. So mußte im vierten Jahrhundert in jeder Hauptversammlung - es gab deren zehn im Jahr - zuerst darüber abgestimmt werden, ob die Beamten ihren Pflichten nachgekommen seien. Von vornherein standen weiterhin die Fragen der Versorgung der Stadt mit Getreide und des Landesschutzes - wohl einfach alle Probleme im Zusammenhang mit militärischen Operationen - auf der Tagesordnung der Hauptversammlung[112]. Der Rat besaß also nicht ein Initiativmonopol im extremen Sinne.

Immerhin, wenn bestimmte Kategorien von Fragen von Rechts wegen und nicht nach dem Ermessen des Rats vor die Versammlung gelangten, war damit ja noch nicht festgelegt, *welche Probleme im einzelnen* vorzulegen waren. Warfen vielleicht bestimmte Ereignisse derart hohe Wellen, daß sie gleichsam automatisch auf die Traktandenliste einer - unter Umständen außerordentlichen - Versammlung gesetzt wurden? In der *Geschichte des Peloponnesischen Krieges* finden sich einige Textstellen, die eine solche Annahme stützen. Auswärtige Delegationen gelangten nämlich in den beschriebenen Fällen mit ihren Hilfegesuchen, Friedensanträgen und Forderungen wie selbstverständlich an die Bürgerversammlung[113]. Damit aber war die konkrete Frage schon gestellt und in die Traktanden aufgenommen. Daß sich fremde Gesandte nur über die Vermittlung durch die Mitglieder des geschäftsführenden Ratsausschusses und des Rats an die Ekklesia wenden konnten[114], erscheint angesichts der durch Thukydides überlieferten Fälle als bloße Formalität. Auch nachdem Mytilene von Athen abgefallen war, beschloß die Ekklesia ohne Umschweife, schwere Repressalien zu ergreifen[115]. Immerhin handelt es sich hier um eine extreme Situation.

Der angedeutete "Automatismus" spielte aber nicht immer: ein Beispiel aus älterer Zeit weist in diese Richtung. Im Jahre 479 v. Chr. gelangte nämlich ein Gesandter mit einem Friedensangebot des Perserkönigs an den

111) Busolt, aaO, S. 992; Cloché, aaO, S. 24f.
112) Busolt, aaO, S. 988.
113) Thukydides, I 31ff., 139ff.; IV 16ff.
114) Busolt, aaO, S. 1016.
115) Thukydides, III 36.

Athener Rat. Eines seiner Mitglieder wollte - dem Angebot zugeneigt - die Frage der Versammlung vorlegen, wurde aber auf der Stelle von seinen aufgebrachten Kollegen und einigen Passanten getötet[116]. Wir dürfen diesem Beispiel zwar nicht zu großes Gewicht einräumen: vielleicht wollte der Rat nur verhindern, daß der Versammlung ein Antrag vorgelegt wurde, der ihr als Zumutung erschienen wäre - bestimmte Verhaltenserwartungen an einen Athener Bürger im Laufe kriegerischer Auseinandersetzungen hätten dann den Entscheid gleichsam vorweggenommen (vgl. §1). Allein, der Rat hatte das Recht, der Ekklesia solche Fragen nicht vorzulegen - aus welchen Gründen auch immer, und er nützte es wahrscheinlich auch aus[117]. Das war natürlich besonders dann möglich, wenn die Bürgerschaft von einer bestimmten politischen Alternative - zum Beispiel: Friedensangebot durch Gesandte des Feindes - nichts erfuhr: der Rat konnte geheime Sitzungen abhalten[118].

Damit eine bestimmte Behörde Informationspolitik im beschriebenen Sinne betreiben kann, benötigt sie selber politische Informationen. Im Laufe kriegerischer Auseinandersetzungen mit anderen Städten oder Allianzen war der Rat in hohem Maße auf die von der Ekklesia gewählten Strategen (Feldherren) angewiesen, weil diese für die Dauer eines bestimmten Feldzuges den Fluß der Nachrichten vom Kriegsschauplatz zum Rat beziehungsweise zur Versammlung wohl weitgehend bestimmten. Umgekehrt konnte der Rat die Strategen nicht daran hindern, selber der Ekklesia Anträge vorzulegen[119]. Auch unter der Voraussetzung, daß die Bürgerschaft nicht um mögliche und relevante Handlungsalternativen wußte, waren dem Rat im beschriebenen Fall also nach zwei Richtungen Schranken gesetzt: er besaß womöglich die Information selber nicht und konnte, sofern er sie hatte, einen Strategen nicht daran hindern, eine bestimmte Alternative der Versammlung vorzuschlagen. Ganz allgemein konnte der Rat es wahrscheinlich einem politisch einflußreichen Bürger - ob mit oder ohne Amt - nicht verweigern, einen bestimmten Antrag auf die Tagesordnung der Ekklesia zu setzen[120]. Überdies konnte auch ein beliebiger Teilnehmer der Versammlung den Antrag stellen, sie möge den Rat beauftragen, eine bestimmte Sachfrage in die Tagesordnung der darauf folgenden Ekklesia aufzunehmen[121].

116) Larsen, Representative Government, S. 198, Anm. 38. Vgl. auch Cloché, aaO, S. 50.
117) Larsen, Representative Government, S. 16f.
118) Busolt, aaO, S. 1026; Cloché, aaO, S. 217.
119) Busolt, aaO, S. 1018; Jones, "How did the Ath. Dem. Work?", S. 125.
120) Jones, "How did the Ath. Dem. Work?", S. 120f.
121) Busolt, aaO, S. 993, 999f.

Wenn auch nur eine notorische Minderheit von Bürgern in der Versammlung tatsächlich redete (s.u., § 5), so erscheint es dennoch als höchst unwahrscheinlich, daß der Rat gegen den präsumtiven Willen der Versammlung die Vorlage eines Geschäfts torpedieren konnte. Besaß der Rat kein Informationsmonopol, so fand sich zweifellos ein Antragsteller, der die Ekklesia dazu aufrief, den Rat zur Formulierung eines Vorschlags in einer bestimmten Sache zu beauftragen. Darüber hinaus ist es fraglich, daß es einer doch recht großen und inhomogenen Behörde wie dem Rat überhaupt gelang, ein Geheimnis zu bewahren.

Konnte nun der Rat nicht einfach, wenn ein Geschäft wider seinen Willen beziehungsweise gegen die Absicht der Mehrheit seiner Mitglieder vor die Ekklesia gelangte, den Antrag im einzelnen so gestalten, daß ihn die Versammlung nicht annehmen konnte, und auf diese Weise das Zustandekommen eines konstruktiven Beschlusses verhindern? Diese Frage muß verneint werden, da aus der Mitte der Versammlung immer noch Abänderungs- und Gegenanträge gestellt werden konnten[122]. Das gilt natürlich auch für den Fall, wo der Rat eine bestimmte Maßnahme mehrheitlich durchsetzen *wollte*. Er legte übrigens der Ekklesia nicht durchwegs schon formulierte Anträge vor. Zuweilen begnügte er sich damit, eine Sache auf die Traktandenliste zu setzen und überließ es den Versammlungsteilnehmern, nach ihrem Ermessen Anträge zu stellen[123].

§ 5 Willensbildung und Willensäußerung in der Bürgerversammlung

Wir interessieren uns im folgenden stärker als bisher für diejenigen Komponenten des Entscheidungsprozesses, welche daraus folgen, daß sich in der Polis die Bürger aktuell versammelten. Es wird also vermehrt von dem der Versammlungs-Situation Spezifischen die Rede sein[124]. Dieser an sich banale Sachverhalt muß schon deshalb so nachhaltig betont werden, weil nach heutigem Sprachgebrauch auch Referendumsdemokratien häufig "direk-

122) Busolt, aaO, S. 999, 1036; Jones, "How did the Ath. Dem. Work?", S. 119.

123) Busolt, aaO, S. 996, 1036.

124) Nämlich dem "situational aspect of situated activity" im Gegensatz zum "merely-situated aspect of situated activity". Vgl. Erving Goffman, Behavior in Public Places, New York 1963, S. 22. - Es soll keineswegs der Eindruck erweckt werden, als hätte sich die Meinungsbildung durchwegs innerhalb der Versammlung vollzogen!

te Demokratien" genannt werden. Und damit werden zwei Dinge miteinander vermischt, welche analytisch getrennt werden müssen: der begriffliche Gegensatz zwischen Versammlungsdemokratie und Urnensystem einerseits; die den Grad der Demokratisierung messende, als Kontinuum gedachte, Skala andererseits.

A. Die Redner und ihr politischer Einfluß

Wenn Werner Jaeger sagt, mit seinen ersten außenpolitischen Reden sei Demosthenes gleichzeitig auch zum erstenmal selbst als Redner und Antragsteller vor der Ekklesia aufgetreten, so bringt er damit zum Ausdruck, daß die Ausübung dieser Funktionen keine Selbstverständlichkeit war[125].
Nun bildeten die athenischen Redner nicht einfach eine Auslese der von Natur aus am besten für den mündlichen Vortrag geeigneten Bürger. Gerade Demosthenes mußte schwere physische Handicaps überwinden[126]. Er wandte sich aber nicht nur deshalb einem eingehenden Studium zu, weil er gewisse physische Mängel kompensieren mußte. Vielmehr hatte schon im fünften Jahrhundert v. Chr. eine bloße Eignung zum mündlichen Vortrag keineswegs den Ansprüchen genügt, die an einen Redner gestellt worden waren. Wer mit Erfolg als Redner vor der Versammlung oder vor Gerichten auftreten wollte, mußte sich vorher gute rechtliche und politische Kenntnisse und eine gewisse Versiertheit in "demagogischen Tricks" aneignen[127].

Die Vorstellung, in den antiken Stadtstaaten und im besonderen in Athen hätten Redner und Politiker wie gekrönte Häupter über die versammelten Bürger geherrscht, dürfte wohl weit verbreitet sein, zumal sie schon von James Madison in den inzwischen zum politikwissenschaftlichen Klassiker gewordenen *Federalist Papers* propagiert wurde[128]. Auch James Bryce spricht in seinem oft zitierten Werk über die modernen Demokratien von dem "Szepter der Verantwortungslosigkeit", das die Redner in der Athener Volksversammlung geführt hätten; sie seien für die von ihnen vorgeschlagenen Maßnahmen nie zur Rechenschaft gezogen worden[129]. Obwohl bei Aristoteles die extreme Demokratie dadurch charakterisiert ist, daß die Masse des Volkes herrscht, räumt er den Demagogen einen großen Einfluß ein. Das

125) Jaeger, aaO, S. 68. Vgl. auch Busolt, aaO, S. 999.
126) Jaeger, aaO, S. 32f.
127) Jaeger, aaO, S. 28f.; Jones, "How did the Ath. Dem. Work?", S. 132f.
128) The Federalist Papers, hrsgg. von C. Rossiter, New York 1961, S. 360.
129) Bryce, aaO, Bd. I, S. 193.

Volk ziehe zwar alle Entscheidungsbefugnisse an sich, gehorche aber gleichzeitig den Rednern [130]. Allenfalls wird in der griechischen Literatur die Frage gestellt, ob die einzelnen Redner im Interesse der Polis oder bloß einzelner Interessengruppen "regieren"; wie, und ob sie überhaupt Herrschaft ausüben, wird nicht zur Frage [131]. Es ist deshalb nicht zu verwundern, daß auch in der heutigen althistorischen Literatur - soweit ich sehe - keine Versuche einer systematischen Behandlung des Problems der Einflußchancen der Redner zu finden sind.

Ich versuche dennoch, verschiedene Arten von Einflußnahmen durch die Demagogen auseinanderzuhalten. Ich werde dabei von einem durch Thukydides überlieferten Fall aus der Anfangszeit des Peloponnesischen Krieges ausgehen. Diese Methode könnte allerdings irreführen: würde man nämlich einerseits die einzelnen Versammlungen beziehungsweise eine Versammlung isoliert betrachten und andererseits feststellen, daß durchwegs Redner auftraten und vermutlich keine geringe Rolle spielten, so könnte man geneigt sein anzunehmen, die Demagogen hätten als eigentliche Elite fest im Sattel gesessen. Damit würde man eine personelle Kontinuität unterstellen, die vielleicht gar nicht gegeben war. Es gilt also, über die Analyse der Einflußchancen der Redner in bestimmten Versammlungen hinaus zu untersuchen, ob und allenfalls mit welchen Mitteln sie ihren politischen Einfluß gleichsam auf Dauer stellen konnten.

Nach dem Abfall von Mytilene [132] beschlossen die Athener, sämtliche erwachsenen Männer ohne Unterschied umzubringen, mochten sie nun mit den Führern des Aufstandes sympathisiert haben oder nicht. Die Rebellion wurde also vorbehaltlos allen Mytilenern zugerechnet. Aber sogleich nach dem Entscheid der Ekklesia bemühten sich die in Athen anwesenden mytilenischen Gesandten und eine Anzahl Athener um Wiederaufnahme der Frage in einer zweiten Versammlung. Eine solche kam dann in der Tat zustande. Kleon wandte sich darin gegen eine Milderung der Strafe; ein solches Vorgehen verrate nur Schwäche und muntere andere Verbündete Athens zu gleichen Handlungen auf. Zum Schluß seiner Rede appellierte er zugleich an die zweckrationale Motivation, die Stellung Athens gegenüber seinen "Verbündeten" zu wahren, und - wenig überzeugend - an die wertrationale Intention, Mytilene Gerechtigkeit widerfahren zu lassen.

Nach Kleon trat Diodotos auf und plädierte dafür, die Todesstrafe nur gegen die Aufrührer zu verhängen. Interessanterweise appellierte er nun

130) Aristoteles, Politik, 1292a.
131) Finley, "Athenian Demagogues", S.5.
132) Thukydides, III 36-49.

nicht etwa an das Gerechtigkeitsgefühl oder sogar an das Mitleid der Athener mit dem Schicksal der Mytilener. Genau diese Emotion - nämlich Mitleid - hatte Kleon dem Diodotos zum vornherein unterstellt; gleichzeitig hatte er ihn der Schwäche geziehen. Nun, Diodotos mußte ja annehmen, daß die für Gerechtigkeit gegenüber Mytilene eintretenden Bürger (wertrationale Haltung) in der überwiegenden Mehrheit für eine Revision des Volksbeschlusses eintraten - sie mußte er nicht mehr überzeugen. Indem er die Erhaltung des Athener Imperiums, das heißt die Verhinderung weiterer Aufstände, zur obersten Maxime erhob, sprach er genau diejenigen Bürger an, welche sehr wahrscheinlich vorher durch die Rede Kleons überzeugt worden waren. Wenn nämlich, so argumentierte Diodotos, nicht zwischen Schuldigen und Unschuldigen, Anführern und Mitläufern unterschieden werde, so würden die Bürger einer mit Athen verbündeten Stadt geradezu zur Solidarität mit eventuellen Aufrührern gezwungen. Sie hätten dann ja nichts mehr zu verlieren und schlössen sich fast automatisch den Rebellen an. Einerseits schrecke die Todesstrafe potentielle Aufwiegler nicht ab, da diese meist ihre militärische Stärke überschätzten, andererseits aber erhöhe eine harte und undifferenzierte Maßnahme die Erfolgschancen eines eventuellen Aufstandes.

Diodotos appellierte also - für Kleon offenbar unerwartet - an die gleichen Handlungsmaximen wie sein Vorredner: Erhaltung des attischen Imperiums. Dennoch schlug er eine ganz andere Maßnahme vor als dieser; die Unsicherheit über die zu erwartenden Handlungsfolgen erlaubte es, daß zwei Redner - effektiv oder angeblich[133] - die gleichen Ziele anstrebten und trotzdem zu diametral entgegengesetzten Empfehlungen gelangten. Die Strategie des Diodotos ging auf: Mit knapper Mehrheit entschied sich die Ekklesia dafür, den Entscheid zugunsten der nur passiv am Aufstand beteiligten Mytilener zu revidieren. Daß seine Rede den Ausschlag gab, kann zwar nicht nachgewiesen werden, ist aber meines Erachtens eine sinnvolle Annahme. Man darf ja auch nicht vergessen, daß Diodotos auch den in einem Zielkonflikt befindlichen Bürgern - Staatsräson oder Gerechtigkeit? - den Entscheid erleichterte.

Im beschriebenen Falle stand nun die Unsicherheit über die Folgen einer von der Ekklesia zu beschließenden beziehungsweise abzuändernden Maßnahme - erhöht eine Revision des Entscheids die Wahrscheinlichkeit eines Ausbruchs und die Erfolgschancen zukünftiger Rebellionen gegen Athen? - in scharfem Kontrast zur Irreversibilität des einmal gefaßten Beschlusses.

133) Es wäre denkbar, daß Diodotos in Wirklichkeit rein wertrational eine ihm gerechter scheinende Strafe - Todesurteil nur gegen die Aufrührer - durchsetzen wollte.

Die Folgen konnten nicht zuerst getestet werden, der Entscheid war, einmal ausgeführt, nicht korrigierbar. Konnte ein Redner also auf eine bestimmte Versammlung Einfluß nehmen, so erhielt er angesichts eines irreparablen Beschlusses großes politisches Gewicht, was immer mit ihm hinterher geschehen mochte.

Allerdings kann nun eingewendet werden, im Falle der nochmaligen Verhandlung über das Schicksal Mytilenes habe ja Diodotos gerade die Voraussetzung für einen rationalen Entscheid geschaffen, indem er die von Kleon beschwörte *Notwendigkeit* des Ablaufs zukünftiger Ereignisse - Härte gegen Mytilene bringt Sicherheit für Athen - bloß noch als, obendrein wenig überzeugenden, *Wahrscheinlichkeitskalkül* erscheinen ließ. Mochte Diodotos auch seiner eigenen Aussage den Anstrich von Sicherheit geben, allein die Konfrontation zweier diametral entgegengesetzter - angeblich sicherer - Voraussagen mußte diese in den Augen der auf zweckrationale Entscheidung bedachten Bürger ihres vorgegebenen Charakters eines fast naturnotwendigen Bindeglieds zwischen der beschlossenen Maßnahme und den Wertvorstellungen und Interessen (Sicherheit für das attische Imperium) berauben. Damit wurden in der Tat erst die Voraussetzungen geschaffen, damit ein Bürger einen an seinen Präferenzen angesichts der unvollkommenen Voraussicht auf künftige Ereignisse "so rational wie möglich" orientierten Entscheid fällen konnte.

Nehmen wir aber an, in einer bestimmten Situation ergreife nur *ein* Redner das Wort. Er mache eine pragmatische Aussage[134], beschwöre also bei einer ihm - aus welchen Gründen auch immer - verhaßten Maßnahme polemisch bestimmte "Kausalketten" herauf, deren Wirkung allgemein geachtete Werte beziehungsweise anerkannte Ziele beeinträchtigen würde. Es handelt sich bei einer solchen Manipulation nicht unbedingt um reine Irreführung. Die Athener Bürger werden ja über einige Kenntnisse in politischen Sachfragen und nicht nur über reines Apparatwissen[135] verfügt haben, waren also dem Redner nicht einfach "ausgeliefert". Indessen dürften sie ihre Kenntnisse zu einem guten Teil gar nicht mobilisiert haben, wenn ein in seiner sozialen Geltung überragender Bürger und Redner die als Folge eines bestimmten Versammlungsentscheids und seiner Durchsetzung zu erwartenden Ereignis-Abläufe rhetorisch vorwegnahm, ohne daß ihm ein anderer Redner widersprach.

134) Theodor Geiger, Demokratie ohne Dogma, München 1963, S. 256 f. - Ein gutes Beispiel für eine solche pragmatische Formel findet sich in der Rede des Demosthenes gegen Androtion. Vgl. Jaeger, aaO, s. 62.

135) Der plastische Begriff findet sich bei Jürgen Habermas et al., Student und Politik, Neuwied a. Rh. 1961, S. 64.

War im fünften Jahrhundert Geltung und Autorität eines Redners noch weitgehend mit dem Amt eines Feldherrn verbunden, so erlangten im darauffolgenden "gewöhnliche" Bürger, die mit keinen Amtern bekleidet waren, großen Einfluß in der Versammlung[136]. Sicher wäre es auch im Falle beamteter Demagogen verfehlt zu sagen, sie hätten über die Ekklesia geherrscht: sie erteilten der Versammlung keine Befehle. Sie konnten lediglich versuchen, die Ekklesia von der "Richtigkeit" ihrer Vorschläge zu überzeugen.

Wenn man aber mit Max Weber annimmt, der Demagoge habe in einem relevanten Grad Züge einer außeralltäglichen Erscheinung getragen, sei seinen Verbandsgenossen als Begnadeter erschienen, so kann man damit erklären, weshalb er ein autoritatives Urteil über *zukünftige Ereignisse* abgeben konnte. Nicht zufällig hat Weber nicht allein im großen Demagogen, sondern auch im Propheten eine Erscheinung gesehen, die dem Idealtypus eines charismatischen "Herrschers" außerordentlich nahe kommt[137].

Man könnte die Meinung vertreten, es sei völlig rationales Verhalten, wenn der Bürger einem Redner, der seine Geltung gewissen "richtigen" Ratschlägen und vergangenen Verdiensten verdanke, ein besseres Urteil in politischen Dingen und insbesondere in der Frage der politischen Prognose zubillige. Treffe der Redner aber - ob absichtlich oder nicht - einmal mit seiner Voraussage nicht ins Schwarze, so könne man ja auf die Delegation der Urteilsbildung zurückkommen. Zwar sei unter Umständen der Schade, den ein Fehlentscheid angerichtet haben mag, nicht mehr zu reparieren. Allein, auch der Weg des geringsten Risikos führe eben über Fehler.

Wie und durch wen soll aber festgestellt werden, wann ein bestimmter Demagoge sich geirrt beziehungsweise - im für uns interessanteren Fall - eine pragmatische Aussage gemacht hat? Ganz abgesehen einmal von der grundsätzlichen Schwierigkeit, eine falsche Voraussage in der Politik als solche zu identifizieren - es können mancherlei Gründe ins Feld geführt werden, weshalb zu einer bestimmten Zeit ein Faktor gar noch nicht einbe-

136) Mossé, aaO, S. 269.

137) Weber, WuG, S. 555, 666. - Im fünften Jahrhundert spielten Orakel - vor allem anonyme - eine gewisse Rolle in der Politik. Der religiöse Anstrich solcher Orakel erhöhte vermutlich das prophetische Prestige eines charismatisch begabten Demagogen wesentlich. Indessen mußte er sich diesen Voraussagen nicht unterordnen, weil die sprichwörtliche Unklarheit der Sprüche des delphischen Orakels verschiedene Interpretationen zuließ. Anonyme Orakel auf der andern Seite konnten nahezu nach Belieben beschafft werden, wurden aber gerade deshalb suspekt. Nicht zuletzt wird es auf die "Aufklärung" zurückzuführen sein, wenn im vierten Jahrhundert kaum mehr von Orakeln die Rede ist. Vgl. dazu: Martin P. Nilsson, Cults, Myths, Oracles, and Politics in Ancient Greece, Lund 1951, Kap. V, S. 123-142.

rechnet werden konnte - wird die Gefolgschaft eines kraft außeralltäglichen Gaben "herrschenden" Demagogen mit größter Wahrscheinlichkeit viele Fehleinschätzungen gleichsam zurechtsehen. Ein charismatisch begabter Demagoge kann zwar keine Fehler zugeben; das heißt indessen nicht, die ihm Gefolgschaft leistenden Bürger seien in dieser Richtung besonders hellhörig - im Gegenteil. Etwas überspitzt möchte ich behaupten, charismatische Autorität könne manche Rückschläge überdauern, scheitere dann aber typischerweise an einer durch "höhere Gewalt" verursachten Katastrophe, welche gerade dem Träger von Autorität vernünftigerweise nicht zugerechnet werden sollte. Wer das Ansehen eines mit außeralltäglichen Gaben Begnadeten genießt, kann sich eben die Einrede der höheren Gewalt nicht leisten! Man könnte auf diese Weise erklären, warum Perikles gerade an der Pest-Epidemie politisch scheiterte.

Meine bisherige Darstellung ist zweifellos überspitzt ausgefallen. Immerhin dürfte sie auf die Periode der "Alleinherrschaft" des Perikles recht gut zutreffen. Man müßte dann von einem fatalen Paradox sprechen. Genoß nämlich ein Redner in der Debatte weitgehend ein Darstellungsmonopol für die erwarteten Folgen eines bestimmten Beschlusses, so wurde ihm hinterher ein Abweichen der Realität durch seine Gefolgschaft nicht angelastet.

Bleiben wir noch einen Moment beim Fall, wo ein Redner das Forum der Ekklesia ganz für sich allein beanspruchen konnte. Lassen sich nun bestimmte Bedingungen formulieren, unter denen seine Einflußchancen rapide abnahmen? Wir sind bisher von der Voraussetzung ausgegangen, jeder politische Entscheid impliziere eine starke Unsicherheitskomponente; dies trifft ohne Zweifel auf die *außenpolitischen und militärischen* Belange der Polis im Höchstmaß zu. Der Beschluß über das Schicksal der Mytilener stellt in dieser Hinsicht ein Musterbeispiel dar. Nun gab es auch in der Polis Sachfragen, wo aus einer gegebenen Situation durch bestimmte Maßnahmen mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit bestimmte Ziele realisiert beziehungsweise ausgeschlossen wurden. Im einfachsten Falle wäre dann die Bürgerschaft nach ihren Interessen, Wertvorstellungen und Präferenzen in verschiedene Gruppen zerfallen: Demagogen hätten nichts zu bestellen gehabt. Denn im Extremfall würde jeder Bürger durch seine als gegeben unterstellten Interessen und Ziele auf eine bestimmte Maßnahme hin gedrängt, das Zwischenglied des Wahrscheinlichkeitskalküls fiele praktisch dahin. Wollte unter diesen Bedingungen in einer gegebenen Situation ein Redner dennoch auf die Meinung der versammelten Bürgerschaft zugunsten einer bestimmten Maßnahme einwirken, so mußte er schon direkt ihre Wertvorstellungen und Präferenzen beeinflussen. Weil Interessen bei einem Individuum ja nicht notwendigerweise mit einer gewissen sozialen

Lage verbunden sind, erscheint dies als durchaus möglich. Indessen dürfte ganz allgemein die Beeinflussung von Wertvorstellungen und Präferenzen, von materiellen und ideellen Interessen, weitaus schwieriger sein als die Manipulation der Erwartungen über die zukünftigen Folgen bestimmter politischer Maßnahmen. Die Erfolgschancen einer Propagierung fiktiver Folgen von zur Debatte stehenden Maßnahmen aber wachsen mit abnehmender Voraussicht beziehungsweise zunehmender Unsicherheit gegenüber politischen Abläufen und Geschehnissen. Durch derartige pragmatische Aussagen können - das wurde erörtert - *bei gegebenen Zielvorstellungen* des Publikums bestimmte Maßnahmen diskreditiert, andere propagiert werden. Ich darf deshalb wagen, für die Realität der Polis folgende These zu formulieren: Die Einflußchancen eines durch niemanden ernstlich konkurrenzierten Versammlungsredners nahmen im Bereich außenpolitischer und militärischer Aufgaben Athens, wo die Voraussicht bei weitem am geringsten war, ein Maximum an. (Vom Standpunkt des Redners aus gesehen muß vorausgesetzt werden, daß er nicht selber durch die Ungewißheit zukünftiger Handlungsabläufe getäuscht wird. Diese Bedingung ist dann erfüllt, wenn der Redner mit den vorgeschlagenen Maßnahmen als solchen - unabhängig von den dadurch in der Zukunft verursachten Veränderungen - bestimmte Wertvorstellungen verbindet.)

Eine geläufige Definition der sehr allgemeinen soziologischen Kategorie des Einflusses innerhalb sozialer Beziehungen mißt die Existenz eines solchen daran, daß die Handlungen oder Haltungen eines Individuums gegenüber den Verhaltens- und Denkweisen abweichen, die es ohne die Einwirkung eines zweiten Individuums produziert hätte[138].

Natürlich muß gegebenenfalls auch eine Situation unter die Kategorie "Einflußnahme" subsumiert werden, in der ein Redner einen rationalen Entscheid *erst ermöglicht*. Die vorliegende Untersuchung beschäftigt sich allerdings

138) Vgl. Robert K. Merton, "Patterns of Influence: Local and Cosmopolitan Influentials", in: Social Theory and Social Structure, Glencoe, 2. Aufl. 1957, S. 415 und Anm. 20. Ferner: Robert A. Dahl, Modern Political Analysis, Englewodd Cliffs 1963, S. 40. - Das Phänomen des gegenseitigen Sich-aufeinander-Einstellens fällt dabei ebensowenig in Betracht wie die durch soziale Kontrolle unter Umständen bewirkte Änderung im Verhalten eines Individuums. Die bloße Präsenz eines andern Menschen kann jemanden davon abhalten, gewisse Handlungen vorzunehmen. Der auf eine solche Weise "Beeinflußte" orientiert sich unter Umständen an den zukünftigen Reaktionen der ebenfalls anwesenden Person, ohne daß diese eine Einwirkung auf die andere beabsichtigen oder auch nur bemerken würde. Dahl und Lindblom nennen solche Phänomene pauschal "spontaneous field Control": Robert A. Dahl and Charles E. Lindblom, Politics, Economics, and Welfare, New York 1963 (Paperback-Ausgabe), S. 99 ff. (Einen Nachteil ihres interessanten Ansatzes sehe ich darin, daß die beiden Autoren die Sonderstellung der sozialen Kontrolle vernachlässigen.)

vorwiegend mit derjenigen Seite der Einflußnahme, die - von einer rationalen Mittel-Zweck-Abwägung aus gesehen - den Beeinflußten zum Nachteil gereicht.

Gegenüber dem Grad an Rationalität der kollektiven Entscheidung weitgehend indifferent ist diejenige Einflußnahme, bei der ein Redner versucht, auf die Risikobereitschaft seines Publikums einzuwirken. Es ist nicht möglich, mit einem von kulturspezifischen Komponenten weitgehend befreiten Rationalitätsbegriff (vgl. Abschnitt III, Anm. 6) zu entscheiden, welche der folgenden Alternativen rationaler ist: diejenige, bei der mit hoher Wahrscheinlichkeit ein kleiner Gewinn herausschaut, oder diejenige, welche etwa gleiche Chancen eines sehr großen Gewinns und eines sehr großen Verlusts in sich birgt[139]. In seiner soziologischen Analyse der griechischen Kultur kommt Alvin W. Gouldner zum Schluß, die großen "leaders" der Athener hätten das Verharren bei einem einmal errungenen Sieg als Rückschritt empfunden und seien in ihrem dauernden Erfolgsstreben in immer riskantere Unternehmen verwickelt worden: er nennt dies das "Alexander-Problem"[140]. Zum Teil mußten die Redner wohl alle ihre Künste anwenden, um den Athener Bürgern risikoreiche Feldzüge schmackhaft zu machen[141]. Daß diese zum Beispiel dem Sizilien-Unternehmen[142] zustimmten, lag aber wohl eher an ihrer Unkenntnis der großen Gefahren als an ihrer Risikobereitschaft.

Ich sprach bislang von politischen Entscheidungen in *gegebenen* Situationen: eine starke Vereinfachung. Nicht immer ist allen Bürgern überhaupt die Ausgangslage, von der ein Entscheid auszugehen hat, ganz oder auch nur annähernd bekannt. Insoweit dies auf ein "Verschulden" der einzelnen Bürger zurückzuführen ist, braucht es uns im vorliegenden Zusammenhang nicht zu interessieren. Einem Strategen nun, der zugleich als Demagoge in der Ekklesia überragendes Gewicht hatte, waren wegen seines Informationsmonopols - er allein konnte wohl innert nützlicher Frist die nötigen Angaben über die Lage auf einem Kriegsschauplatz erhalten - unter Umständen große Freiheiten hinsichtlich der Darstellung der Ausgangslage gegeben. Immerhin konnten ja auch die andern neun Strategen als Verbindungsleute zur Athener Bürgerschaft fungieren, soweit sie über eine bestimmte militärische Expedition orientiert waren. Die kollegiale Leitung der mili-

139) Vgl. Dahl, Mod. Pol. Analysis, S. 96.

140) Alvin W. Gouldner, Enter Plato. Classical Greece and the Origins of Social Theory, New York 1965, S. 95 f.

141) Gouldner geht auf die Problematik der Beeinflussung der Versammlungsteilnehmer nicht ein, wenn er von den Athenern sagt: "They risked much to win much." AaO, S. 66.

142) Thukydides, VI 8-26.

tärischen Operationen - also mindestens die Möglichkeit einer gegenseitigen Kontrolle - wich erst im vierten Jahrhundert nach Geschäftskreisen geschiedenen Verantwortlichkeiten[143]. In diesem Jahrhundert aber traten die Strategen kaum mehr selber in der Ekklesia als Redner auf; die dominierende Stellung eines Politiker-Feldherren, wie sie Perikles während 15 Jahren im Anschluß an die Verbannung des Thukydides innehatte[144], war gerade dann undenkbar.

Dennoch muß mit der Möglichkeit gerechnet werden, daß Demagogen die den Rahmen eines Volksbeschlusses bildende Situation recht freizügig darstellen konnten. Demosthenes verklagte im Jahre 343 v. Chr. Aeschines mit der Begründung, dieser habe als Gesandter Athens propagandistische Zusicherungen Philipps von Mazedonien seinen Mitbürgern als ernst zu nehmende Versprechungen vorgebracht. Obwohl Demosthenes den Nachweis eines Verschuldens nicht erbringen konnte, wurde Aeschines nur dank eines ganz kleinen Stimmenmehrs freigesprochen[145]. Offenbar erschien die Annahme nicht unrealistisch, daß ein Redner, zumal wenn er über ein höheres Amt zu bestimmten Informationen Zugang hatte, seinen Mitbürgern politische Situationen mitunter ziemlich verzerrt darstellte.

In solchen Fällen wäre gerade die Wahlfreiheit ausgeschlossen, die selbst in den drückendsten Unterordnungsverhältnissen - allerdings dann mit beträchtlichen Nachteilen für den Wählenden verbunden - noch gegeben ist[146]. Da unter den Bedingungen einer Informations-Manipulation die Frage "Gefolgschaft oder Auflehnung gegen einen Redner?" überhaupt nicht beziehungsweise nur unter vollkommen falschen Voraussetzungen gestellt werden konnte, müssen wir diese Form von Einflußnahme wohl am ehesten als eine Art psychischen Zwanges charakterisieren[147].

B. Verantwortlichkeit der Demagogen?

Man darf sich nicht damit begnügen, einige der wichtigsten Möglichkeiten der Einflußnahme der Redner auf ihr Publikum beziehungsweise einen angebbaren Teil desselben aufzuzeigen. Nicht nur konnte ein Demagoge vor

143) Busolt, aaO, S. 1060 ff.

144) H. T. Wade-Gery, "Thucydides the Son of Melesias", in: Essays in Greek History, hrsgg. von A. Andrewes, Oxford 1958, S. 240 f.

145) Cloché, aaO, S. 355 f.; Jaeger, aaO, S. 166.

146) Vgl. auch Simmel, aaO, S. 102.

147) Die beschriebene Erscheinung muß deutlich von psychophysischer Gewaltanwendung - "psychophysical manipulation" - unterschieden werden. Hier wird nämlich an sich vorhandener Widerstand mit nicht rein physischer Gewalt gebrochen. Dahl and Lindblom, aaO, S. 97 f., Anm. 3.

der Versammlung eine Niederlage erleiden, sondern überdies konnte mit einer gewissen Verspätung eine Reaktion gegen den effektiven oder vermeintlichen "Urheber"[148] eines Beschlusses der Ekklesia eintreten[149]. Welche Formen nahmen solche Reaktionen in Athen an, unter welchen Bedingungen entstanden sie überhaupt?

Soweit die Geltung eines Demagogen eng mit einem Strategen-Amt zusammenhing, konnte sich eine solche Reaktion darin äußern, daß er in seinem Amt anläßlich der alljährlichen Wiederwahl durch die Versammlung[150] nicht mehr bestätigt wurde. Darüber hinaus konnte ein beliebiger Bürger jederzeit, also auch während der Amtsperiode, eine öffentliche Klage[151] gegen einen Strategen einreichen; mit der Eröffnung des Verfahrens schon wurde dann der betroffene Feldherr im Amt eingestellt. Auf diese Weise konnten solche "Vergehen" verfolgt werden, welche keine Gesetzesübertretungen einschlossen: Verletzung des Polis-Interesses könnte man das Kriterium für solche Klagen nennen. Gerade dieses rechtliche Institut führte wohl nicht zuletzt dazu, daß die Athener eine reguläre Abwahl von einer mit Strafverfolgung verbundenen Amtsentsetzung praktisch nicht unterschieden. So wurde Perikles abgesehen vom zeitweiligen Verlust seines Amtes eine Geldbusse auferlegt, obwohl er sich keines Vergehens gegen die Gesetze der Polis schuldig gemacht hatte[152]. Obwohl sehr häufig in die rigorose Form von Prozessen gekleidet, richteten sich die Reaktionen gegen einzelne Demagogen durchaus nicht nach klar umgrenzten Kriterien.

Im vierten Jahrhundert beherrschten bekanntlich weitgehend Redner ohne Ämter die politische Szene. Indessen konnten auch sie wegen ihrer Anträge, mochten sie nun in der Ekklesia Gehör gefunden haben oder nicht, zur Verantwortung gezogen werden. So konnte jeder Athener Bürger gegen sie gleichermaßen wie gegen einen Amtsträger eine Klage wegen Gesetzwidrigkeit (§ 1, Lit. B) erheben. Weist nun nicht die Bezeichnung dieses Instituts darauf hin, daß damit weniger die "Souveränität" der Ekklesia geschützt und die Wirkungschance eines Redners minimisiert als vielmehr die Rechtsordnung garantiert werden sollte? Der Eindeutigkeit der Benennung dieser Klage

148) Der Grad des Einflusses eines Redners darf nicht danach beurteilt werden, ob die von ihm befürwortete Maßnahme mehrheitlich angenommen wurde. Vielleicht mußte er dazu gar niemanden umstimmen!

149) Herbert A. Simon, "Notes on the Observation and Measurement of Political Power", in: Models of Man, New York 1957, S. 66 f.

150) Im letzten Viertel des vierten Jahrhunderts wurden die Strategen aus der Gesamtbürgerschaft ohne Rücksicht auf die Phylenzugehörigkeit gewählt. Vgl. Busolt, aaO, S. 891.

151) Vgl. Busolt, aaO, S. 1007 ff.; Cloché, aaO, S. 220.

152) Thukydides, II 65.

widerspricht die Vieldeutigkeit der anzuwendenden Kriterien. Die Annahme erscheint insbesondere berechtigt, daß die Klage wegen Gesetzwidrigkeit den Autor eines von der Ekklesia zwar gebilligten, hinterher von der Bürgerschaft wegen unvorhergesehener Folgen jedoch mißbilligten Antrags auch dann treffen konnte, wenn weder inhaltlich noch verfahrensmäßig Gesetze übertreten worden waren.

Indessen ist die Flexibilität dieses Systems von Reaktionen am deutlichsten bei der Klage wegen unerfüllter Versprechungen[153] zu erkennen. Damit konnten also Manipulationen aller Art, aber auch Irrtümer der Redner zum Ansatz schwerer Verfolgungen werden. Mochte einerseits ein Demagoge die Ekklesia durch Beeinflussungen aller Art zu einem Entscheid veranlassen, den sie bei besseren Informationen nicht gefällt hätte, und waren die Folgen eines solchen Beschlusses eventuell sogar irreparabel, so schwebte er andererseits dauernd in Gefahr, von Klagen und gerichtlichen Verfolgungen - "politically inspired lawsuits"[154] - betroffen zu werden.

Vor allem in der ersten Hälfte des fünften Jahrhunderts v. Chr. wurden häufig prominente Athener durch die zum "Scherbengericht" versammelte Ekklesia jeweils für zehn Jahre aus Attika verbannt. Alljährlich stimmte nämlich die Versammlung darüber ab, ob ein sogenannter Ostrakismos stattfinden solle. Wurde diese Frage mehrheitlich bejaht, so führten die Athener in der Folge eine geheime Abstimmung durch, aus der automatisch derjenige als Verbannter hervorging, dessen Name auf einer relativen Mehrheit (andere Deutungen unterstellen eine absolute Mehrheit[155]) von Tonscherben zu lesen stand. Immerhin war insofern eine Sicherung eingebaut, als ein Quorum von 6 000 Versammlungsteilnehmern - es ist allerdings zuweilen auch vom Erfordernis von 6 000 Stimmen für einen bestimmten "Kandidaten" die Rede - erforderlich war[156]. Sowohl gegenüber einer regelgebundenen Abwahl - die Politiker des fünften Jahrhunderts waren ja auch Strategen - als auch im Vergleich mit der Erhebung einer Klage war das Vorgehen in einer Hinsicht außerordentlich erleichtert: der Entscheid der Ekklesia nämlich, daß ein Ostrakismos stattfinden solle, richtete sich noch nicht gegen eine bestimmte Person; die "psychische Schranke" der Anerkennung der Autorität eines bestimmten Politikers stellte deshalb nicht un-

153) Busolt, aaO, S. 1010.

154) Finley, "Athenian Demagogues", S. 14.

155) Dazu: Tuttu Tarkiainen, Die athenische Demokratie, Zürich und Suttgart 1966, S. 111.

156) Zum Verfahren: Busolt, aaO, S. 885, 989; A. R. Hands, "Ostraka and the Law of Ostracism - Some Possibilities and Assumptions", Journal of Hellenic Studies, LXXIX (1959), S. 69-79. - Zur Wirkungsweise: Hans Schaefer, "Besonderheit und Begriff der attischen Demokratie im 5. Jahrhundert", in: Synopsis. Festgabe für Alfred Weber, hrsgg. von E. Salin, Heidelberg o. J., S. 491 ff., 501 f.

bedingt ein Hindernis dar. War dann einmal die Abhaltung eines Scherbengerichts beschlossene Sache, so genügte - wenn diese Interpretationsweise des Erfordernisses einer minimalen Stimmenzahl richtig ist - die weitere Bedingung der Präsenz von 6 000 Bürgern, damit *auf jeden Fall* ein Politiker seiner Einflußchancen radikal beraubt wurde. (Dies gilt derart rigoros nur unter der - wahrscheinlich praktisch gegebenen - Voraussetzung, daß eine relative Mehrheit genügte.)

Die Bezeichnung "Scherbengericht" ist irreführend. Von einer gerichtlichen Verfolgung unterschied sich der Ostrakismos insbesondere dadurch, daß keineswegs nur auf tatsächliche Verfehlungen, politische Machenschaften oder Fehlentscheide abgestellt wurde. Die Motive mußten im Verfahren des Scherbengerichts - in dieser Hinsicht war es einer Abwahl ähnlich - nicht offengelegt werden; sie waren für Eintreten und Höhe einer "Sanktion" nicht maßgebend. Allein schon das Mißtrauen gegenüber dem zukünftigen Verhalten eines hohe Geltung "besitzenden" Politikers reichte als Grund aus. Ist das nicht ein offener Widerspruch? Genoß denn ein beim Volk in hohem Ansehen stehender Redner-Politiker nicht eo ipso dessen Vertrauen für seine zukünftigen Handlungen und Entscheide? Stellte das Scherbengericht nicht einfach hinterher - deklaratorisch - einen sowieso schon vollzogenen Vertrauensschwund fest, der sich ebensogut in anderen Formen hätte äußern können? Diese Frage ist sicher für eine gewisse Anzahl von Fällen zu bejahen. Auf der anderen Seite sehe ich im Ostrakismos eine Institution, welche unter Umständen geradezu den einem bestimmten Politiker vertrauenden Bürgern ermöglichte, sich selber zu überlisten. Hegten sie nämlich in der Abstimmung über die Abhaltung eines Scherbengerichts noch kein artikuliertes und gerichtetes Mißtrauen, so wurde es ihnen hinterher gleichsam durch die Institution nahegelegt - einer mußte ja Attika verlassen [157].

Bisher habe ich in meiner Darstellung die zentrale Frage ausgeklammert, was denn mit einer Brechung des Einflusses eines bestimmten Politikers hinsichtlich der "Souveränität" der Bürgerversammlung gewonnen sei. Man darf sich nicht darauf beschränken, lediglich die *Folgen* der einmal ausgesprochenen Verbannung oder einer erfolgreichen Klage gegen einen vormals bedeutenden Politiker zu untersuchen. Es gilt überdies, die allein schon durch eine *erwartete Reaktion* eventuell bewirkte Kontrolle der Bürgerschaft über die Redner in Betracht zu ziehen. Ein Redner braucht ja die Reaktionen seines Publikums auf einzelne seiner Vorschläge beziehungsweise auf

157) Daß mitunter Scherbengerichte ohne Verbannung endeten, kann nicht ganz ausgeschlossen werden. Hands, aaO, S. 74.

seine Methoden der Beeinflussung nicht in jedem Falle abzuwarten; er kann und wird tatsächlich oft schon sein Verhalten - gemäß der "rule of anticipated reactions"[158] - auf die erwarteten Reaktionen seines Publikums oder der Bürgerschaft abstimmen. Indessen bedarf es dazu einer gewissen Orientierungssicherheit über die auf bestimmte Handlungen allenfalls folgenden Reaktionen. Schon ein flüchtiger Blick auf die beschriebenen "Reaktionsformen" läßt meines Erachtens den Schluß zu: Orientierungssicherheit im formulierten Sinne fehlte in der Athener Demokratie weitgehend. Da ein Politiker durch Verfahren seines Einflusses und seiner Geltung beraubt werden konnte, welche im Extremfall Naturereignissen außerordentlich ähnlich sahen, konnte er sein Verhalten nur sehr unvollkommen im voraus daran orientieren. Weshalb hätte ein Demagoge beispielsweise pragmatische Aussagen und "Informationspolitik" unterlassen sollen, wenn die "Öffentlichkeit" darauf im Durchschnitt nicht anders reagierte als auf "objektive" Darstellungen politischer Situationen und ehrliche Voraussagen über zu erwartende Folgen einer bestimmten Maßnahme?

Die im Laufe dieser Untersuchung bisher gemachten Aussagen könnten im Leser nun den Eindruck erwecken, im Entscheidungsprozess der attischen Demokratie sei es in der Hauptsache auf den Gegensatz zwischen Bürgerschaft und Demagogen angekommen. Indessen wurde ja schon eingehend dargelegt, daß die Athener Bürger keineswegs ein sozial homogenes Ganzes bildeten und daß in der sozialen Differenzierung und Schichtung der bürgerlichen Bevölkerung Ansätze zu Konflikten beschlossen waren (§ 2, Lit. C). Auf der anderen Seite waren zwar die Politiker und Redner des fünften Jahrhunderts bis Perikles durchwegs "Adelige"[159]; es wäre jedoch verfehlt, wollte man daraus die Existenz einer gegen innen konfliktlosen herrschenden Klasse ableiten. In einem "Konkurrenz-Modell" geraten die Politiker allein durch ihr egoistisches Streben nach knappen Autoritätspositionen miteinander in Konflikt. Mag dies auch ein überspitztes Bild sein, so wird diese Komponente doch eine wichtige Rolle gespielt haben. Darüber hinaus reichten die traditionellen Gegensätze zwischen verschiedenen Adelsgeschlechtern noch weit ins fünfte Jahrhundert hinein und ergänzten damit die Konfliktansätze innerhalb der Gruppe der politisch Prominenten um eine spezifisch soziale Dimension. Zusehends erfaßten jedoch die Interessengegensätze zwischen dem einfachen Volk und den Vornehmen beziehungsweise die Konflikte zwischen Stadtvolk einerseits und Vornehmen, aber auch

158) Carl J. Friedrich, Constitutional Government and Democracy, Boston 1941, S. 589ff. Zit. nach Simon, aaO, S. 67.

159) Schaefer, aaO, S. 490f., 501.

Bauern andererseits die Politiker-Feldherren und trennten sie - obwohl gleichen sozialen Ursprungs - in Vertreter des einen oder anderen "Lagers".

Im Extremfall wären dann die Politiker Anführer einer nach sozialen Merkmalen eindeutig abgegrenzten Gruppierung geworden. Sie konnten ihre Anhänger, solange ein Antrag nicht gerade diametral deren Interessen widersprach, recht weitgehend beeinflussen. Die Kritik der die Gefolgschaft eines Demagogen bildenden Schichten und Interessengruppen richtete sich im Zuge der Polarisierung des Konfliktes einseitig gegen die "feindliche Partei". An die Stelle kritischer Überprüfung der Vorschläge und Argumentationen *jedes* Redners trat die permanente Feindseligkeit gegen den Anführer des gegnerischen Lagers. Wohl ist auch in dieser Situation noch eine gewisse politische Dynamik denkbar. Die Zusammensetzung der Ekklesia konnte sich ändern oder aber ein Redner verlor das Vertrauen seiner Gefolgschaft. Dieses "Konflikt-Modell" darf nun auf keinen Fall als Abbild der politischen Lage in der attischen Demokratie aufgefaßt werden. Die Darstellung ist sehr überspitzt ausgefallen; in der Geschichte Athens kommt die Auseinandersetzung zwischen Perikles und Thukydides diesem Modell vielleicht am nächsten. Thukydides ließ in der Versammlung seine Anhänger sogar getrennt von denjenigen des Perikles Platz nehmen[160]. Nun, Thukydides fiel, wahrscheinlich im Jahre 443 v. Chr.[161], einem Ostrakismos zum Opfer; er mußte deshalb Attika verlassen und war seines ganzen politischen Einflusses beraubt. Gleichzeitig begann für Perikles eine 15jährige Periode der "Alleinherrschaft".

C. Eine Bemerkung zur Abstimmung in der Versammlung

Bisher war von den Bedingungen der Willens*bildung* in der Ekklesia die Rede, insbesondere der Rolle, welche die Demagogen in diesem Prozeß spielten. Gerade für die Versammlungsdemokratie muß nun aber von der Stufe der Willensbildung diejenige der Willens*äußerung* streng getrennt werden. Die Äußerung einer politischen Meinung stellt nämlich hier nicht einfach eine unproblematische Übersetzung der einmal gebildeten Meinung in die

160) Schaefer, aaO, S.501; Wade-Gery, aaO, S.243. - Ich habe zwar die Relevanz des "Konflikt-Modells" für die Athener Geschichte stark relativiert. Indessen kann ich mich der Auffassung von Sealey nicht anschließen, wenn er schreibt: "Above all, while politicians doubtless disagreed sometimes on immediate problems, it is quite unnecessary to suppose constant differences of general principle." Raphael Sealey, "Athens after the Social War", Journal of Hellenic Studies, LXXV (1955), S.81.

161) Wade-Gery, aaO, S.241.

Zeichensprache des Handaufhebens dar. Auch dort, wo "keine offiziellen Sanktionen dem Ausdruck politischer Präferenzen entgegenstehen"[162], reagiert die Umgebung auf geäußerte politische Meinungen unter Umständen in der Weise, daß dem Autor dieser Äußerungen Nachteile entstehen.

In Athen war die offene Stimmabgabe die Regel. In bestimmten Fällen, nämlich wenn persönliche Interessen unmittelbar tangiert wurden[163], erfolgte die Stimmabgabe geheim. Offenbar rechneten die Athener mit der Möglichkeit, daß einzelne Versammlungsteilnehmer entweder ihrer Stimmabgabe wegen bestimmten Repressalien ausgesetzt waren oder aber aus Furcht vor solchen Beeinträchtigungen entgegen ihren "eigentlichen" Präferenzen stimmten. Diese Furcht kann einerseits auf effektiver Androhung von Nachteilen durch einen bestimmten Verbandsgenossen beruht haben; in solchen Fällen handelt es sich in der Terminologie Max Webers um Machtbeziehungen[164]. Anderseits mochte auch eine diffuse Furcht vor Benachteiligungen einen Bürger dazu führen, daß er in der Stimmabgabe von seiner wirklichen Absicht abwich.

Waren allenfalls in Athen typischerweise Träger bestimmter Positionen und Rollen in ihrer Stimmfreiheit faktisch eingeschränkt? Es erscheint a priori sinnvoll, diese Frage zu bejahen. So hat Hans Nawiasky die These vertreten, in der Landsgemeinde eines Schweizer Kantons könne sich allein ein selbständiger Besitzer behaupten, nicht hingegen ein besitzloses und damit in einer spezifischen Weise abhängiges Individuum[165]. Es wäre indessen verfehlt, diese spezielle Abhängigkeit auch für die Polis-Demokratie anzunehmen, denn die werktätigen Bürger Athens waren in der überwiegenden Mehrzahl Kleinbesitzer. Freilich lebten viele in sehr bescheidenen Verhältnissen; allein, besitzlose Arbeiter in abhängiger Stellung waren in der Bürgerschaft nur vereinzelt vertreten[166]. Über den Arbeitsmarkt vermittelte ökonomische Machtbeziehungen fehlten in der Athener Bürgerschaft weitgehend. Immerhin könnten solche Abhängigkeitsverhältnisse - ich bleibe im Bereich der Ökonomie - auf anderen Märkten bestanden haben; die Vermutung muß genügen. Jedenfalls hätte eine Beeinträchtigung bestimmter Bürgergruppen in ihrer Stimmfreiheit wohl ein weitaus intensiveres Gefühl

162) Erwin K. Scheuch, "Die Sichtbarkeit politischer Einstellungen im alltäglichen Verhalten", in: E. K. Scheuch und R. Wildenmann (Hrsg.), Zur Soziologie der Wahl, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 9 (1965), S. 169.

163) Busolt, aaO, S. 1000 f.

164) "Macht bedeutet jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht." Weber, WuG, S. 28.

165) Hans Nawiasky, Staatstypen der Gegenwart, St. Gallen 1934, S. 80.

166) Finley, "Was Greek Civilization Based on Slave Labour?", S. 55 ff.

des Zwangs hervorgerufen, als dies die Einwirkung eines Demagogen jemals vermochte!

Meines Wissens ist nur eine Versammlung bekannt, in der Bürger in einem hohen Grade durch Einschüchterungen dazu gebracht wurden, ihre "wirklichen" Präferenzen nicht zu äußern: die kurz vor dem ersten oligarchischen Umsturz auf dem Kolonos - also außerhalb der Stadt - veranstaltete Ekklesia. Obgleich den Quellen keine Einzelheiten zu entnehmen sind, darf angenommen werden, "daß die Verschwörer den Platz wählten, weil dorthin wahrscheinlich nur wenige Theten mitgingen und weil er leicht Ziel eines feindlichen Überfalls werden konnte, so daß man Schutztruppen brauchte, die gleichzeitig die Menge einschüchtern konnten"[167]. Es sei aber sogleich davor gewarnt, diesen Fall als für die Athener Versammlungsdemokratie charakteristisch zu betrachten. Vielmehr handelt es sich um eine extreme Situation am Vorabend eines oligarchischen Umsturzes. Die demokratischen Institutionen dienten dort nur noch zur Tarnung eines revolutionären Vorgangs. Schließlich kann in der offenen Abstimmung die Stimmabgabe zum "Tauschobjekt" werden. Wohlhabende Bürger können unter Umständen durch Stimmenkauf ihr Gewicht in der Versammlung verstärken. In der Geschichte Athens scheint indessen diese Erscheinung keine größere Bedeutung erlangt zu haben[168].

§ 6 Der Volksbeschluß und die politische Realität

War die politische Wirklichkeit der Athener Polis in einem wesentlichen Maße durch Beschlüsse der Volksversammlung geprägt - gleichviel, wie diese entstanden sind? Konnte insbesondere ein einmal gefällter Entscheid "bruchlos" in die politische Realität übertragen werden? Der Grad, in dem die Beschlüsse der Ekklesia die politische Realität der Polis bestimmten, hing vor allem von folgenden Faktoren ab:

1. von den Grenzen, wie sie jedem politischen Entscheid, und damit auch den Beschlüssen der Ekklesia, in der sozialen und politischen Ordnung gesetzt sind;

167) Ursula Hackl, Die oligarchische Bewegung in Athen am Ausgang des 5. Jahrhunderts v. Chr., Diss. phil., München 1960, S. 19.

168) Vgl. Tarkiainen, aaO, S. 316.

2. von der durch andere Städte und Staaten verfolgten Politik, welche die Situation der Polis mitbestimmte;
3. von der Kompetenz und der Selbständigkeit der Versammlung im Verhältnis zwischen den verschiedenen Behörden und Gewalten;
4. von der grundsätzlichen Möglichkeit, die politische Realität gleichsam vorwegzunehmen und einen konkreten Auftrag an ausführende Instanzen zu erteilen;
5. von der Chance schließlich, einen bestimmten Volksbeschluß auch gegen Widerstand einzelner Behörden oder eines Teils der Bürgerschaft durchzusetzen.

Ich spreche im folgenden wiederum von *der* Ekklesia, als ob es sich um ein homogenes Gebilde mit einem bestimmten politischen Willen gehandelt hätte: eine Abstraktion hohen Grades. Zur Frage der Begrenzung eines politischen Entscheides durch die soziale und politische Ordnung ist an dieser Stelle nichts beizufügen (s.o., § 1). Aber es wäre auch davon abgesehen verfehlt zu behaupten, die Polis - gleichviel durch wen sie repräsentiert wurde - habe ihr Schicksal gleichsam selber in die Hand genommen. Man braucht keineswegs an die Unterwerfung einer Stadt durch eine andere zu denken, wenn man darauf hinweist, daß die die Geschicke eines Gemeinwesens regelnden Maßnahmen sich an tatsächlichen oder erwarteten Handlungen anderer Staaten orientierten. Dem antiken Stadtstaat ist zwar mit MacIver durchaus der Charakter einer souveränen Gebietskörperschaft zuzuerkennen[169]. Indessen ist damit nur gemeint, daß die Polis-Verwaltung[170] hoheitliches Handeln auf der obersten Ebene der staatlichen Stufenfolge, nicht bloß lokale Selbstverwaltung einschließt. Eine faktisch völlige Unabhängigkeit der Polis von anderen Städten und Staaten wird damit nicht unterstellt. Gerade den Staatstheorien von Platon und Aristoteles wird vorgeworfen, sie hätten die Auswirkungen der auswärtigen Beziehungen auf das Leben der Polis bei weitem zu gering veranschlagt[171].

Vom Problem der Selbständigkeit der Bürgerversammlung im Entscheidungsprozeß war schon die Rede (§ 4); von ihrer umfassenden Kompetenz kann sich der Leser anhand der verschiedenen Analysen und Beispiele ein Bild machen. Ich beschränke mich deshalb im folgenden darauf, das Problem der Formulierung und faktischen Durchsetzung eines Auftrags an die ausführenden Instanzen zu untersuchen.

169) R.M.MacIver, The Web of Government, New York 1947, S.158

170) Der Begriff "Verwaltung" wird hier nicht im Sinne der Gewaltenteilungslehre verwendet. Vgl. Weber, WuG, S.389.

171) George H.Sabine, A History of Political Theory, London, 3.Aufl. 1963, S.126f.

Im Idealtypus der "unmittelbaren Demokratie" erscheint der Volksbeschluß als verbindlicher Auftrag der Versammlung an die Beamten beziehungsweise momentan mit der "Geschäftsführung" befaßten Bürger. Diese sind nun nicht nur Adressaten eines allgemeinen Mandates, welches von ihnen fordern würde, die sich stellenden Aufgaben in den Grenzen der Gesetzesnormen zu lösen. Die Verbandsgenossen legen vielmehr in einem speziellen Auftrag eine ganze Sequenz von Handlungen verbindlich fest. Bildlich gesprochen: das generelle Mandat legt bloß ein Netz von Straßenzügen fest; welche im einzelnen begangen werden, erscheint demgegenüber gleichgültig. Das imperative Mandat für die Amtsführung - die konkrete Kompetenz [172] - hingegen nimmt den im einzelnen zu beschreitenden Weg vorweg.

Eine solche Unterscheidung geht nun insofern über die politische Realität hinweg, als diese gar nicht durchwegs adäquat in einem konkreten Auftrag beschrieben werden kann. Der Beschluß der Ekklesia beispielsweise, es sei eine bestimmte Anzahl von Schiffen innerhalb eines Jahres zu bauen, ließ zwar dem damit befaßten Rat[173] keine nennenswerte Freizügigkeit. Natürlich konnten nachträglich Probleme anfallen, deren Lösung Sache der Ekklesia war; im ursprünglichen Auftrag wären dann nicht alle Entscheide schon vorweggenommen worden. Indessen war es dem Rat ohne große zeitliche Verzögerung möglich, die Bürgerversammlung zu konsultieren - die ordentlichen Versammlungen tagten bekanntlich im vierten Jahrhundert in Abständen von weniger als zehn Tagen. Die rigorose Kontrolle über den Rat sorgte andererseits dafür, daß er das Entscheidungsrecht der Versammlung nicht verletzte (vgl. § 4, Lit. A, Ziff. 1).

Beschloß aber die Versammlung, gegen eine fremde Stadt mit einem bestimmten Aufgebot in den Krieg zu ziehen, so übertrug sie - die Kompetenz der Bürger, über Krieg und Frieden zu entscheiden, mag uns heute noch so groß erscheinen - dem oder den zuständigen militärischen Beamten bedeutende Entscheidungsbefugnisse. Denn in einem Feldzug mußten die volksgewählten Strategen nicht selten Entscheide von einiger Tragweite innert kurzer Zeit fällen; die Ekklesia konnte in solchen Situationen nicht konsultiert werden. Nun konnte ja ein Stratege nicht nur anläßlich der alljährlich stattfindenden Wiederwahl, sondern überdies jederzeit seines Amtes enthoben werden. Wenn ein beliebiger Athener Bürger eine öffentliche Klage gegen ihn einreichte, so wurde er - wir wissen dies schon - unverzüglich in seinem Amt eingestellt. Mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung auf eine inkriminierte Handlung konnte also den Strategen eine schwere Sank-

172) Weber, WuG, S. 169.

173) Busolt bezeichnet diese Tätigkeit des Rats als eine der wichtigsten, aaO, S. 1049.

tion treffen. Indessen dürfte in vielen Fällen eine solche Reaktion durch einen Mißerfolg auch dann ausgelöst worden sein, wenn der Feldherr weder offenkundig versagt noch als Redner dem Feldzug im voraus ein glückliches Ende prophezeit hatte. Pointiert ausgedrückt: wer eine Schlacht oder einen Krieg verlor, hatte nicht im Auftrag des Volkes gehandelt! Auf diese Weise mochten zuweilen einem Strategen die Fehler eines Versammlungsredners angelastet werden - im vierten Jahrhundert wurden diese Funktionen typischerweise von verschiedenen Personen ausgeführt[174]. Daß dann aber ein konkreter Auftrag der Bürgerschaft sanktioniert worden wäre, kann nicht behauptet werden.

Während geraumer Zeit waren die Soldaten in der Regel auch Athener Bürger. Ein Teil der Absender des Auftrages konnte also an Ort und Stelle die Strategen in der Durchführung ihrer Aufgabe kontrollieren. Besonders die den mittleren und höheren Schichten angehörenden Soldaten des Landheeres waren weit davon entfernt, als bloße Werkzeuge des Willens der Feldherren zu fungieren. Die Disziplin war jedenfalls in diesen Truppenteilen nicht besonders groß[175]. Es erscheint darüber hinaus sinnvoll zu behaupten, die Soldaten hätten nicht nur passiv Widerstand geleistet, sondern überdies gleichsam eine "öffentliche Meinung im Felde" konstituiert. Diese Annahme wird gestützt durch die Forderung des Demosthenes, in den im vierten Jahrhundert immer mehr überhandnehmenden Söldnerheeren seien zur Kontrolle der Strategen und ihrer Männer jeweils auch Bürger als Soldaten einzusetzen[176].

Die Söldnerheere waren, solange sie bezahlt wurden, ihren Kommandanten bedingungslos ergeben[177]. Es wäre sicher naiv, die dadurch vergrößerte Freizügigkeit der Strategen vom Standpunkt der Polis-Demokratie aus deshalb als unproblematisch zu betrachten, weil sie nicht mehr über Athener Bürger kommandierten. Denn die Handlungen der Strategen und ihrer Leute berührten die Interessen der Polis; sie wurden ihr zugerechnet und verpflichteten sie gegen außen. Die Feldherren behandelten zum Beispiel im Rahmen der offiziell sehr zurückhaltenden Politik der Athener im zweiten attischen Seebund[178] die Bundesgenossen immer härter und auferlegten ihnen schwere wirtschaftliche Lasten[179].

174) Cloché, aaO, S. 211; Mossé, aaO, S. 269.
175) Busolt, aaO, S. 1209f.; Jones, "How did the Ath. Dem. Work?", S. 99.
176) Mossé, aaO, S. 321.
177) Mossé, aaO, S. 315.
178) Jaeger, aaO, S. 20.
179) Mossé, aaO, S. 316f.

Zur gleichen Zeit, als Athen in immer größere ökonomische Schwierigkeiten geriet, bürdete es sich auch noch die Last des Unterhalts teurer Söldnerheere auf[180]. Den Strategen wurden oft von der Polis keine Mittel zur Entlohnung ihrer Soldaten zur Verfügung gestellt; die Feldherren mußten dann unter Umständen auf ihr eigenes Vermögen zurückgreifen[181]. Darin könnte man nun bei flüchtiger Betrachtung eine spezifische Quelle von Macht erblicken - "wer zahlt befiehlt". Wer so argumentiert, setzt eine profilierte Vorstellung vom Privateigentum und einen entwickelten Eigentumsschutz voraus. Wo Eigentum, wie in der griechischen Antike, vom Staat eher geduldet als geachtet wurde, durfte ein Besitzender seine wirtschaftliche "Überlegenheit" der Polis nicht zu deutlich zu merken geben.

Wenn auf der andern Seite ein Stratege die Mittel zur Entlohnung der Söldner einfach nicht besaß oder wenn er keine eigenen Mittel aufbringen wollte, blieb ihm nur der Ausweg, die "verbündeten" Städte zu plündern und auszubeuten. Wollten die Athener Bürger in ihrer Mehrzahl das zweite "Imperium" stützen und überdies trotz wirtschaftlicher Krisen nicht selber kämpfen, so blieb den Feldherren einfach keine andere Wahl. Was also aus einem bestimmten Gesichtswinkel als despotische Herrschaft beziehungsweise Gewaltanwendung durch die Strategen erscheint, müssen wir handkehrum als für diese weitgehend durch Sachzwang vorgegebene Handlungen beurteilen. Claude Mossé macht zwar in seiner Analyse der Position der Strategen im vierten Jahrhundert wiederholt die Aussage, die Feldherren hätten sich von jeder "Bevormundung" durch die Versammlung befreien können und hätten in der Folge mit ihrer harten Politik gegenüber den Bundesgenossen Athens ihrer Vaterstadt den Haß aller zugezogen[182]. Allein, was hätten sie sonst tun sollen? Ihr Auftrag hieß: Sicherung der Stellung Athens innerhalb der Konföderation. Da Athen gleichzeitig in argen ökonomischen Schwierigkeiten steckte, blieb ihnen angesichts der Forderungen ihrer Söldner nichts anderes übrig, als die Bundesgenossen auszubeuten.

Man darf indessen dieses Argument nicht strapazieren. Es muß angenommen werden, die Strategen seien in der Härte ihrer Maßnahmen oft über das durch die beschriebene Lage "Gebotene" hinausgegangen. Ich wollte lediglich zeigen, daß Amtsträger auch bei relativer Freiheit von Kontrolle - "menacés sans que la Cité exerce vraiment sur eux son autorité"[183] - im Zuge der Ausführung von Volksbeschlüssen nicht unbedingt einen großen

180) Michell, aaO, S. 354.
181) Jones, "The Athens of Demosthenes", S. 30; Mossé, aaO, S. 274.
182) Mossé, aaO, S. 273ff., 313ff.
183) Gemeint sind die Strategen des vierten Jahrhunderts, Mossé, aaO, S. 318.

Spielraum freien Ermessens besaßen. Wo, wie im beschriebenen Falle, keine Handlungsalternativen bestanden, konnte ein Amtsträger auch mit einer verhältnismäßig großen Freizügigkeit nicht viel anfangen[184].

Mögen auch die effektiven Wirkungschancen von gewählten Amtsträgern etwas geringer zu veranschlagen sein, als man zunächst annehmen könnte, *im Vergleich* mit denjenigen der Vielzahl erloster Beamter erscheinen sie bedeutend. Als im Laufe des vierten Jahrhunderts v. Chr. die finanziellen Probleme Athens immer größer wurden, besetzte man nebst den militärischen Stellen auch einzelne Finanzämter durch Volkswahl[185]. Die durch das Los bestellten Kollegien von Finanzbeamten besaßen nur ganz geringe Kompetenzen[186] und hatten nur minime Möglichkeiten - abgesehen von der scharfen Kontrolle konnten sie kaum Fachwissen erwerben -, ihren Aufgabenbereich zu übertreten. Die gewählten Finanzbeamten auf der andern Seite waren ganz allgemein beauftragt, die öffentlichen Finanzen Athens zu sanieren. Dies aber setzte just einen Grad an Übersicht voraus, welcher den der erlosten Kollegien bei weitem überstieg; die den gewählten Finanzbeamten übertragenen Entscheidungsbefugnisse waren gleichzeitig beträchtlich.

Allgemein darf man behaupten, daß der Umfang der einem Beamten übertragenen Entscheidungsgewalt ein Korrelat der Art seiner Bestellung - Los oder Wahl - war. Soweit Beamte auf Gebieten tätig wurden, in denen ein Volksbeschluß die zu vollziehenden Handlungen typischerweise nur unvollständig vorwegnahm beziehungsweise vorwegnehmen konnte, wurden sie durch das Volk gewählt. Wenn es auch in diesem Zusammenhang nicht ganz unproblematisch erscheint, über die reine Korrelation hinaus nach Kausalbeziehungen zu suchen, halte ich doch folgende These für vertretbar: die Athener wollten das Postulat der Gleichheit der "politischen Fähigkeiten", wie es im Losentscheid zum Ausdruck kam, im wesentlichen auf den Bereich der Routine-Aufgaben beschränkt wissen. Mit Nachdruck sei betont, daß dieser Satz auf die Volksgerichte nicht zutrifft; ich spreche von Beamten im engeren Sinne.

Abgesehen von der Frage der Qualifikation dürfte auch der Gesichtspunkt des Vertrauens eine wesentliche Rolle gespielt haben. Wer hätte schon einem beliebigen, durch den Zufall erkorenen Bürger a priori politische Redlichkeit in einem bedeutenden Amt zugestanden! Schließlich aber muß berück-

184) "If only a single course of action is open, you have no decision to make." Dahl, Mod. Pol. Analysis, S. 95.

185) Jones, "The Economic Basis...", S. 3.

186) Jones, "How did the Ath. Dem. Work?", S. 104.

sichtigt werden, daß die hohen Militär- und Finanzämter nicht besoldet waren[187] und ihre Inhaber oft schwere finanzielle Lasten tragen mußten. In der Regel besaßen denn auch die Feldherren einiges Vermögen und entstammten häufig einer vornehmen Familie[188].

Mochte in der *Wahl* der hohen Beamten ein gewisses Mißtrauen gegenüber der Qualifikation und dem "Charakter" erloster Amtsträger zum Ausdruck kommen, so wurde vielleicht andererseits den gewählten Beamten gerade ihrer besonderen Geltung wegen mehr Spielraum zuerkannt, als sachlich geboten gewesen wäre. Kausale Zurechnungen können nicht mit dem Anspruch auf Gültigkeit vorgenommen werden: ob die Wahl durch den im Aufgabenbereich der Ämter beschlossenen Spielraum bedingt wurde, ob umgekehrt dieser Modus der Bestellung von Beamten eine Vergrößerung ihrer Entscheidungsfreiheit erst mit sich brachte oder ob allenfalls eine Wechselwirkung vorlag, wage ich nicht zu entscheiden.

§ 7 Der Einzelne als Objekt der Entscheidung und die individuelle Freiheit

Wenn man einen bestimmten Prozeß der kollektiven Entscheidung unter dem Gesichtswinkel des durch den einmal gefällten Entscheid betroffenen Individuums betrachtet, so wird man am besten denjenigen Idealfall als Orientierungshilfe heranziehen, in dem *jeder* an diesem Entscheidungsprozeß beteiligte Bürger *gleichzeitig* als Subjekt und als Objekt der gefaßten Beschlüsse fungiert. Wohlgemerkt: auch eine absolute Gleichverteilung der Rollen im Entscheidungsprozeß - im beschriebenen Sinne - garantiert eo ipso weder einen *hohen* noch einen für alle Bürger *gleich hohen* Grad an individueller Freiheit. Denn der dem politischen Entscheid vorbehaltene Bereich kann verschieden groß, die Eingriffe in das Leben jedes Individuums können härter oder weniger hart sein: der Grad der individuellen Freiheit variiert im Zusammenhang damit. Unabhängig vom politischen Bereich können Abhängigkeitsverhältnisse unter den Verbandsgenossen weiterbestehen, vor allem aber werden die "objektiv" für alle am Entscheidungsprozeß beteiligten Bürger gleichen Folgen - auch im Idealfall eines weitgehenden Konsensus' - sich individuell verschieden auswirken: der Grad der den verschiedenen Individuen belassenen Freizügigkeit ist subjektiv auch in der ex-

187) Busolt, aaO, S. 1075.
188) Jones, "The Economic Basis...", S. 3.

tremsten Ausprägung eines demokratischen Entscheidungsprozesses nicht einfach für jeden Verbandsgenossen gleich groß. Trotz dieser Einschränkungen behält das primitive Orientierungsmodell seinen Wert. Ich habe mich in meinen bisherigen Untersuchungen zur Polis-Demokratie weitgehend daran gehalten: Abweichungen vom Modell ergaben sich zum Beispiel, wenn Teile der Bürgerschaft aus ökonomischen Gründen der Ekklesia fernblieben oder wenn einzelne Redner in hohem Maße Einfluß auf ihre Mitbürger nahmen. Außerordentlich groß wird der Abstand zum beschriebenen Modell, wenn man den Blick über die Grenzen der politisch berechtigten Bürgerschaft hinaus auf die nichtbürgerliche Bevölkerung Athens, aber auch auf unterworfene Städte richtet.

A. Sklaverei, Imperium und Demokratie

Ist es im Zusammenhang mit der Frage der individuellen Freiheit in der Polis-Demokratie überhaupt interessant, auch die Stellung der Sklaven, der Metöken und der Bürger unterworfener Städte in Betracht zu ziehen? Man könnte diese Frage verneinen, wenn der Nachweis erbracht würde, daß die Polis-Demokratie nicht auf Sklaverei und "Imperialismus" ruhte und unabhängig davon hätte bestehen können. Nun, J. A. O. Larsen vertritt in einem Aufsatz über die Freiheit im antiken Griechenland[189] die These, der griechische Begriff von Freiheit schließe notwendig die Unterwerfung einer bestimmten Personengruppe ein: Sklaverei und Herrschaft über andere Städte seien deutliche Zeugnisse für dieses Paradox. Etwas zurückhaltender nimmt sich demgegenüber die Bemerkung von James Bryce aus, die Athener Demokratie habe die Prinzipien der Freiheit nicht um ihrer selbst willen geschätzt; dies zeige sich in ihrer Herrschaft über auswärtige Städte[190]. Man könnte nun behaupten, es sei sinnlos, die Polis-Demokratie im Zusammenhang mit Sklaverei und Imperialismus sehen zu wollen, weil es sich dabei um der griechischen Kultur immanente Erscheinungen gehandelt habe. Grob gesprochen: man dürfe nicht die Polis-Demokratie schlagen und die griechische Antike meinen.

Setzte aber nicht gerade die *Demokratie* einen Grad der politischen Beteiligung des Bürgers voraus, welcher eine recht weitgehende Entlastung der Bürgerschaft von ökonomischen Funktionen notwendig machte? Gio-

189) J. A. O. Larsen, "Freedom and Its Obstacles in Ancient Greece", Classical Philology, LVII (1962), S. 230 ff.

190) Bryce, aaO, Bd. I, S. 58.

vanni Sartori behauptet, die politische Hypertrophie der Polis-Demokratie habe unausweichlich ökonomische Atrophie mit sich gebracht[191]. Und, so könnte man ergänzen, einem vollständigen wirtschaftlichen Zusammenbruch konnten nur Sklavenarbeit und Ausbeutung der "Bundesgenossen" entgegenwirken. Daß die athenische Wirtschaft auf dem Imperium beruht hätte, kann allerdings nicht nachgewiesen werden. Im Gegenteil, die Annahme liegt näher, daß die von den auswärtigen Städten empfangenen Leistungen ganz von den militärischen Aufwendungen, welche für die Erhaltung des attischen Reiches notwendig waren, aufgebraucht wurden. Die für die Präsenz in der Versammlung ausgeschütteten Zahlungen setzten übrigens zu einer Zeit ein, als Athen in seiner "zwischenstaatlichen Machtstellung" auf einem Tiefpunkt angelangt war[192].

Könnte man also aus dem Gesagten ableiten, daß die Polis-Demokratie auch ohne Ausbeutung auswärtiger Städte "funktionieren" konnte, so muß auf der andern Seite an die Errichtung von Kolonien erinnert werden[193]. Dort wurden nämlich unbemittelte Athener Bürger nicht allein aus militärischen Gründen angesiedelt; die Lösung der "sozialen Frage" spielte eine mindestens ebenso große Rolle. Daß aber die Verminderung sozialer Spannungen zu den sozialen Voraussetzungen der Versammlungsdemokratie gehört, darf ich im Moment als gesichert unterstellen. Weil anderseits solche Kolonien nur unter den Bedingungen einer "expansiven" Außenpolitik errichtet werden konnten, darf mindestens in dieser Richtung ein funktionaler Zusammenhang zwischen dem attischen Imperialismus und der Demokratie gesehen werden[194].

Ich ging aus von der Annahme, die dauernde politische Beteiligung und Beanspruchung des Athener Bürgers habe ihn weitgehend von ökonomischer Tätigkeit abgehalten. Ökonomische Funktionen seien weitgehend durch Nicht-Bürger ausgeführt worden. Die Polis-Demokratie habe demnach eine große Bevölkerungsgruppe vorausgesetzt, welche politisch nicht berechtigt war.

191) Giovanni Sartori, Democratic Theory, Detroit 1962, S. 254.

192) Jones, "The Economic Basis...", S. 5. Ferner: Ehrenberg, aaO, S. 118.

193) Vgl. § 3. Ich verweise im folgenden nicht mehr im einzelnen auf das über die Sozialstruktur Gesagte.

194) Dazu sind allerdings zwei Einschränkungen nötig: 1) die Absenz sozialer Spannungen ist nur für die "unmittelbare Demokratie" in ihrer extremsten Ausprägung absolutes Erfordernis; 2) soziale Spannungen könnten unter Umständen auch durch andere Mittel als eine Kolonisierung auswärtiger Gebiete durch bedürftige Bürger vermindert werden. Es beständen dann, im Jargon der funktionalen Analyse gesprochen, "functional alternatives". Vgl. Carl G. Hempel, "The Logic of Functional Analysis", in: L. Groß (Hrsg.), Symposium on Sociological Theory, Evanston and White Plains 1959, S. 285.

Damit habe ich die Realität allerdings stark überzeichnet. Bei weitem nicht alle Bürger waren ökonomisch abkömmlich und für die Politik gleichsam freigesetzt. Das Bild des müßigen Bürgers, der sich ganz der Polis widmen konnte, entspricht eher der Vorstellung griechischer Philosophen als der Realität der attischen Demokratie. Es ist bezeichnend, daß sich Sartori, dessen Behauptung ich zitiert habe, in seinem Kapitel über "Greek Democracy and Modern Democracy"[195] sehr stark auf Aristoteles' *Politik* stützt. Aber es kann keinem Zweifel unterliegen, daß die häufigen Sitzungen der einzelnen Abteilungen der Volksgerichte und die auch nicht seltenen Tagungen der Ekklesia - ich greife zwei Beispiele heraus - die Arbeitsleistung der Bürger stark herabsetzten.

Man könnte auch annehmen, daß die Ökonomie der Polis auch dann nicht lebensfähig gewesen wäre, wenn alle Bürger ihre Energie statt auf die Politik auf die Produktion und Verteilung wirtschaftlicher Güter und Leistungen verwendet hätten; nur eine weitaus größere Zahl von Wirtschaftssubjekten habe genügen können. Wären aber diese Wirtschaftssubjekte durchwegs politisch berechtigte Bürger gewesen, so hätte die Zahl der Verbandsgenossen das für die Versammlungsdemokratie tragbare Maß überschritten. Ohne Sklavenarbeit hätte man dieses Dilemma nicht umgehen können. Dieses Argument basiert weitgehend auf Spekulationen und soll deshalb zurückhaltend interpretiert werden.

Nach Hans Kelsen verhinderte eine recht weitgehende personelle Trennung von politischer Berechtigung und ökonomischer Tätigkeit, daß die wirtschaftliche Produktion im antiken Stadtstaat politisiert wurde[196]. Trifft diese Behauptung zu, dann wäre die Reichweite und Intensität sozialer Konflikte innerhalb der Bürgerschaft in einem nicht geringen Maße durch die Arbeit nichtbürgerlicher Wirtschaftssubjekte verringert worden. Zwei Einschränkungen sind meines Erachtens notwendig. Erstens ist bei Kelsen die Darstellung des Gegensatzes zwischen dem homo politicus (Bürger) und dem homo oeconomicus (Nicht-Bürger) stark überzeichnet. Zweitens wären unter Umständen auch innerhalb einer von wirtschaftlicher Tätigkeit weitgehend entlasteten Bürgerschaft schroffe ökonomische Gegensätze vorhanden gewesen: zum Beispiel zwischen Besitzern und Nicht-Besitzern von Grundeigentum, Sklaven usw. Ich ziehe deshalb die zurückhaltendere These von James Bryce vor: nämlich, die Sklaverei habe "zum besseren Funktionieren der demokratischen Einrichtungen" unter anderem deswegen beigetragen,

195) Sartori, aaO, S. 250-277, bes. S. 255.
196) Hans Kelsen, Vom Wesen und Wert der Demokratie, Tübingen, 2. Aufl. 1929, S. 114.

weil Armut und Elend doch stark in der nichtbürgerlichen Bevölkerung konzentriert gewesen sei[197].

Schließlich sei nochmals an den Gesichtspunkt der "Funktionen sozialer Konflikte"[198] erinnert. Ich habe das Argument von Bryce schon erwähnt, wonach die Athener Bürger durch die Furcht vor Sklavenaufständen davon abgehalten wurden, "ihre Streitigkeiten aufs Äußerste zu treiben"[199]. Ich bin der Ansicht, daß diese These durchaus ernst genommen werden darf, auch wenn die *effektiven* Chancen eines kollektiven Widerstandes der Sklaven als nicht besonders groß veranschlagt werden müssen (s.o., § 2, Lit.A).

Ich bin zwar weit von der Auffassung entfernt, die Betrachtung der politischen Institutionen, Prozesse und Auseinandersetzungen in der Athener Demokratie verlohne nicht der Mühe, weil die Herrschaft der Bürger über die nichtbürgerliche Bevölkerung jedes andere politische Phänomen in der Bedeutung bei weitem überrage. Auf der andern Seite bin ich auch nicht der Ansicht, man könne sein Interesse voll auf den Prozeß der kollektiven Entscheidung (beziehungsweise die Abweichungen davon) *innerhalb* der Bürgerschaft konzentrieren, ohne der nichtbürgerlichen Bevölkerung, zumal der Sklaven, zu achten. Damit würde nämlich stillschweigend unterstellt, die drückende Herrschaft über politisch nicht berechtigte Bevölkerungsteile sei eine für das Altertum selbstverständliche und gleichzeitig mit der Demokratie nur zufällig verbundene Erscheinung. Der erste Teil dieser Aussage trifft zu, wenn auch die Formen der Abhängigkeit stark variierten[200]. Den zweiten Teil hingegen muß ich auf Grund meiner Analyse ablehnen. Der Ausschluß eines beträchtlichen Teils der Bevölkerung vom Bürgerrecht, insbesondere die Institution der Sklaverei, war eine notwendige Voraussetzung der Polis-Demokratie. Hinsichtlich der Unterordnung anderer Städte würde ich einen solchen Zusammenhang nur unter Vorbehalt behaupten; indessen besteht auch hier ein Verdacht in dieser Richtung, der eher zur Annahme als zur Ablehnung des beschriebenen Zusammenhangs führt. Ich ziehe daraus den Schluß, daß die angeführten Unterordnungsverhältnisse, zumal das der Sklaverei, für die Frage nach dem mit der Polis-Demokratie verbundenen "Grad der Freiheit" relevant sind und nicht vernachlässigt werden dürfen.

197) Bryce, aaO, Bd.I, S.178f.

198) Vgl. den so benannten Aufsatz von Ralf Dahrendorf in: Gesellschaft und Freiheit, München 1961, S.112ff. und das weiter oben zitierte Buch von Lewis Coser.

199) Bryce, aaO, Bd.I, S.179.

200) Vgl. Vidal-Naquet, aaO, S.124ff.

B. Betrachtungen zur individuellen Freiheit des Athener Bürgers

Platon charakterisiert in seiner *Politeia* die Demokratie plastisch als eine buntscheckige Verfassung. Jeder Bürger könne tun und lassen, was ihm beliebe und ihm durch die Begierden des Augenblicks gerade diktiert werde. Nicht nur ließen die Sitten einer demokratisch regierten Polis dem Willen des Individuums viel freien Spielraum; eine Übertretung einzelner Normen ziehe überdies kaum schwere Sanktionen nach sich oder diese würden überhaupt nicht vollzogen: sarkastisch erwähnt er des Landes Verwiesene und sogar zum Tode Verurteilte, welche angeblich unangefochten umherspazieren[201]. Schon die Schärfe der Polemik macht deutlich, wie fragwürdig diese demokratische Freiheit Platon erschienen ist. Bevor man allerdings dessen Darstellung als bloße Beschreibung auffaßt und für bare Münze nimmt, muß man sich daran erinnern, daß bei Platon die verschiedenen empirischen Staatsformen am Maßstab des Idealstaates gemessen werden. Schon die Tatsache, daß der Einzelne zugleich Handwerker, Krieger und "Amateur-Politiker" sein konnte, mußte dem Autor eines groß angelegten Entwurfs, in dem die personelle Arbeitsteilung rigoros durchgeführt ist, als schlechthin unverantwortliche Beliebigkeit erscheinen. Ganz abgesehen davon dürfte wohl kein Zweifel darüber aufkommen, daß in der Polis-Demokratie ein größerer Grad an Freizügigkeit in der Lebensführung bestand, als dem Individuum im Idealstaat Platons zugekommen wäre. Doch damit ist mehr über die scharfe Reglementierung des Einzelnen in der Utopie als über den Grad der Freizügigkeit in der Demokratie ausgesagt!

Aristoteles bestreitet in seiner *Politik,* daß die demokratische Verfassung die einzige sei, welche die Freiheit verwirkliche. Allerdings bestünde eine spezifisch demokratische Prägung der Freiheit: nämlich in der "Gleichheit nach der Zahl" und der Besetzung der Ämter durch Rotation. Man könne zwar noch eine zweite Komponente der demokratischen Freiheit unterscheiden: die persönliche Freizügigkeit in der Lebensweise. Allein, diese habe einen Widerwillen gegen jede Unterordnung unter eine Regierung zur Folge, führe deshalb zur rotierenden Besetzung der Ämter und münde wiederum in den ersten Begriff, welcher ein Synonym zur Gleichheit sei. Diese aber bedeute gar nichts anderes als die Herrschaft der in der Überzahl befindlichen Armen[202]. Somit erscheint bei Aristoteles die Freiheit in der Demokratie als die Vorherrschaft einer Schicht: derjenigen der besitzlosen Bürger.

201) Platon, Staat, 557b - 558c.
202) Aristoteles, Politik, 1317a - 1318a.

Ich möchte jetzt noch einen zeitgenössischen Befürworter der Polis-Demokratie zu Wort kommen lassen: Perikles in seiner Rede anläßlich der Bestattung der ersten im Peloponnesischen Krieg gefallenen Athener [203]. Ganz abgesehen davon, daß sein politischer Standort von dem der beiden zitierten Philosophen abweicht, hat er eine ganz andere Zeit im Auge; dies wird in der Beurteilung seiner Äußerungen zu beachten sein.

Perikles behauptet nun, der Athener Bürger erfreue sich im Zusammenleben in der Polis und insbesondere mit "dem lieben Nachbarn" großer Freizügigkeit: niemand nehme groß Anstoß am Tun und Lassen des andern. Damit bewegt er sich äußerlich in ähnlichen Bahnen wie Platon in dessen ätzender Kritik an der Demokratie - nur gleichsam mit anderen Vorzeichen. Und da, so argumentiert Perikles weiter, der einzelne Athener nicht schon als Kind sich im Hinblick auf die militärische Schlagkraft der Polis strenger Zucht unterwerfen müsse, sei die militärische Stärke Athens keineswegs mit einer Einbuße an Freiheit verbunden. Im Gegensatz zu Platon lobt Perikles aber den Gehorsam des Athener Bürgers gegen geschriebene und ungeschriebene Gesetze. Persönliche Freiheit in der Lebensführung bedeutet ihm keineswegs Zuchtlosigkeit. Perikles' Rede auf die Gefallenen darf natürlich auch nicht einfach als Deskription der in der attischen Demokratie seiner Zeit herrschenden Verhältnisse aufgefaßt werden [204]. Auf der anderen Seite bietet sie uns doch einen Einblick in die Kategorien, unter welchen im Athen des fünften Jahrhunderts v. Chr. der Begriff der individuellen Freiheit gesehen wurde, und liefert uns gewisse Gesichtspunkte, die einer mehr empirisch orientierten Betrachtung durchaus dienlich sein können.

Eines der härtesten Urteile in der modernen Literatur stammt von Jakob Burckhardt: "Mit der Staatsallmacht (sc. der Polis) aber geht der Mangel an individueller Freiheit in jeder Beziehung Hand in Hand" [205]. Ein Grund, weshalb er der Polis einen hohen Grad an Unterdrückung des Individuums zuschreibt, liegt in der Härte der über dieses verhängten Strafen: Tod, Verlust des Bürgerrechts, Verbannung. Dazu möchte ich zweierlei bemerken: 1) die Härte von Sanktionen *allein* erlaubt noch kein Urteil über die Liberalität oder Illiberalität eines politischen Verbandes; man muß darüber hinaus wissen, ob diese Strafen alle Bürger ohne Unterschied treffen können und ob sie willkürliche Eingriffe oder Reaktionen auf bestimmte,

203) Thukydides, II 35 - 46. - Der Quellenwert dieser Rede ist umstritten. Vgl. Tarkiainen, aaO, S. 20f., 156.

204) Vgl. Ehrenberg, aaO, S. 111.

205) Burckhardt, aaO, Bd. I, S. 83.

genau angebbare Vergehen darstellen; vor allem aber ist für den Grad der Liberalität eines Regimes die Art und die Anzahl der mit diesen harten Sanktionen bestraften Vergehen relevant; 2) die Härte der Strafen in Athen ist für die drakontischen Gesetze [206] - und nicht für die Demokratie - charakteristisch.

Dennoch gelangt Burckhardt zur Auffassung, *gerade in der Demokratie* sei höchstwahrscheinlich die "Staatsknechtschaft des Individuums... am drückendsten gewesen" [207]. Mit der Härte der Strafen könnte er diese speziell gegen die Demokratie gerichtete Behauptung nicht stützen: er muß offenbar auf andere Kriterien zurückgegriffen haben. In der Tat erscheint bei Burckhardt die attische Demokratie als Herrschaft der Armen über die ökonomisch Bessergestellten, und gerade deshalb wird seiner Ansicht nach unter diesem Regime ein besonders hoher "Druck auf Leib und Seele des Individuums" ausgeübt [208]. Allein mit der Tatsache, daß mit dem Mehrheitsprinzip in der Regel eine mehr oder minder starke Vergewaltigung einer Minderheit verbunden ist - die Rechnung kann eben, mit Georg Simmel gesprochen, nicht glatt aufgehen [209] - ließe sich so allerdings noch nicht argumentieren. Wir haben es vielmehr mit dem Phänomen einer *notorischen* Minderheit zu tun, zumindest in der Vorstellung Jakob Burckhardts. Immerhin kann nicht bestritten werden, daß für gewisse Phasen der Geschichte Athens die Wirklichkeit diesem Bild recht nahe kam.

In engem Zusammenhang damit muß es gesehen werden, wenn die Finanzpolitik der Athener Demokratie in einem Ausmaß die wohlhabenden Bürger belastete, welches auch dem an stark progressive Steuern gewöhnten Betrachter extrem hoch erscheint [210]. Burckhardts Herz schlägt mit den von schweren öffentlichen Lasten betroffenen Besitzenden; dies gilt besonders für das sehr polemisch ausgefallene Kapitel über "Die Demokratie und ihre Ausgestaltung in Athen" [211]. Daß das Individuum einerseits in der Athener Demokratie die Möglichkeit hatte, "Privatbesitz und die davon bedingte Anschauung" [212] zu erwerben, und andererseits doch die besitzlosen Bürger auch an diesen Gütern teilhaben wollten und tatsächlich in einem gewissen Grade daran teilhatten, erscheint dem großen Historiker als schwere Be-

206) Warncke, aaO, S. 37 und Anm. 11.

207) Burckhardt, aaO, Bd. I, S. 83.

208) Burckhardt, aaO, Bd. I, S. 221.

209) Simmel, aaO, S. 146.

210) Vgl. Michell, aaO, S. 353, 375 ff., wenn auch sein Pathos etwas seltsam anmutet.

211) Burckhardt, aaO, Bd. I, S. 217 - 257. Das allgemeine Kapitel über die Polis (S. 57 - 89) erscheint demgegenüber weit zurückhaltender.

212) Burckhardt, aaO, Bd. I, S. 232.

einträchtigung der individuellen Freiheit. Damit ist auch der Maßstab bekannt, den Burckhardt zugrunde gelegt hat: es ist der bürgerliche Freiheitsbegriff. Und dieser orientiert sich - ausdrücklich oder unausgesprochen - an der Idee, die Freiheit der Besitzer gegenüber staatlichen Eingriffen garantiere einen optimalen Grad an Freiheit für alle[213].

Hinsichtlich der demokratischen "Eigentumspolitik" ist Max Weber in seiner Städte-Typologie zum gleichen Befund gelangt: "Auf alle irgend erheblichen Bürgervermögen legte die Polis der Demokratie die Hand."[214] Die Vermögensbildung der Athener Bürger sei der Labilität ausgesetzt gewesen. Weber setzt allerdings, dem Zweck seiner Untersuchung entsprechend, die Akzente etwas anders: ihm kommt es darauf an zu betonen, daß rationales Wirtschaften in der Polis nicht möglich gewesen sei. Können wir es nun mit dem Hinweis bewenden lassen, die wohlhabenderen Bürger seien eben ein wenig stärker belastet worden, als es uns geläufig ist und ihnen lieb war? Auch wenn man von den vielen Prozessen hört, welche gegen Reiche oder Wohlhabende angestrengt wurden, könnte man mit der Auffassung, solche Nachteile müsse man eben in Kauf nehmen, wenn man sich der Steuerhinterziehung oder sonstiger Vergehen gegen den Fiskus schuldig mache, zur Tagesordnung übergehen. Allein, eine soziologische Betrachtung darf so nicht vorgehen. Denn die öffentlichen Lasten - Kriegssteuern, Sorge für den Unterhalt von Kriegsschiffen und andere - trafen die Besitzer, zumal die Eigentümer bescheidenerer Vermögen,[215] manchmal so hart, daß ihnen nur mehr die Wahl zwischen finanziellem Ruin und Vernachlässigung der Pflicht blieb. Versuchte ein Bürger aber, sein Vermögen vor den Augen seiner Mitbürger zu verbergen, so sorgten üblicherweise Denunzianten dafür, daß die Polis nicht geschädigt wurde. War die Polis in öffentlichen Klagen allgemein auf solche Informanten angewiesen - sie wurden sogar belohnt, wenn die Anklage erfolgreich war[216] - so war doch Steuerhinterziehung ein ganz besonderer Ansatzpunkt für diese Sykophanten[217]. Es wäre allerdings falsch, wollte man annehmen, nur arme Athener und "professionelle" Informanten hätten den Besitzenden hart zugesetzt. Die Kontrolle der die Lasten tragenden Besitzenden untereinander sorgte ebenfalls nicht selten dafür, daß keiner den drückenden Pflichten ausweichen konnte[218].

213) Vgl. Jürgen Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit, Neuwied a.Rh. 1962.
214) Weber, WuG, S.818.
215) Cloché, aaO, S.236.
216) Ehrenberg, aaO, S.96; Jones, "The Ath. Dem. and its Critics", S.58.
217) Jones, "The Social Structure...", S.85.
218) Cloché, aaO, S.240.

Erleichterte schon die Transparenz der Verhältnisse in der Polis die Kontrolle über den einzelnen Bürger außerordentlich, so führte die ebenfalls durch die Kleinheit des Gemeinwesens bedingte starke Interdependenz dazu, daß die Bürger einander auch kontrollieren *wollten*. Wenn nämlich ein wohlhabender Athener seine Lasten nicht tragen wollte und sich seinen Verpflichtungen gegenüber dem Fiskus entzog, so mußte dafür jeder andere umso mehr Abgaben entrichten. Dies gilt zwar unter Umständen auch in anderen Verhältnissen; indessen machte die Kleinheit der Polis die gegenseitige Abhängigkeit in dieser Beziehung besonders wirksam.

Zu dieser personellen und lokalen Kleinheit kontrastiert nun scharf die Tatsache, daß die Polis eine souveräne Gebietskörperschaft darstellte, welche außerordentlich weitreichende Aufgaben zu bewältigen und dementsprechend für die persönliche Lage des Athener Bürgers höchst relevante Entscheide zu fällen hatte. Ich wage deshalb die Behauptung: Verbindet sich die "große Kompetenz eines Gemeinwesens" mit personell und lokal kleinen Verhältnissen und damit einer engen Tuchfühlung der Bürger untereinander, so wird dadurch die persönliche Freiheit der Lebensführung stark beeinträchtigt. Insoweit die Demokratie in ihrer extremen Ausprägung an kleine Flächen und eine geringe Zahl von Bürgern gebunden ist, erhält diese These für die *demokratische* Polis besonderes Gewicht.

In einem Versuch, einzelne Gesichtspunkte der individuellen Freiheit in der Polis-Demokratie herauszuarbeiten, muß ich unbedingt auf diejenige Behörde zu sprechen kommen, durch die der einzelne Bürger im höchsten Grad zum Objekt des kollektiven Entscheids wurde: nämlich auf das Volksgericht. Gerade die Klagen über die Verfolgungen, denen sich die Besitzenden ausgesetzt sahen, richten sich ja - schon in der Antike - zu einem guten Teil gegen die Geschworenengerichte. Den Laienrichtern wird häufig vorgeworfen, sie hätten in der Konfiskation von Vermögen eher eine besondere Form von Finanzpolitik als eine einem bestimmten Vergehen angemessene Sanktion gesehen. Sowohl Max Weber als auch Jakob Burckhardt sprechen - dem Sinne nach - von einer ausgesprochenen Willkürjustiz[219].

Die Mitglieder der Volksgerichte wurden jährlich in einer Zahl von 6'000 aus den über 30 Jahre alten Bürgern, welche im Vollbesitz ihrer politischen Rechte waren, ausgelost. Im Laufe des vierten Jahrhunderts wurde dann dieses Verfahren so abgeändert, daß jeder grundsätzlich berechtigte Bürger sich einfach zum Amte melden konnte: die Auslosung fiel dahin. Diese Modifizierung war durch den massiven Rückgang der bürgerlichen Bevölkerung bedingt; da vorher die Richter ja auch aus den *sich meldenden*

219) Burckhardt, aaO, Bd. I, S. 235 ff.; Weber, WuG, S. 818.

Bürgern ausgelost worden waren und nunmehr kein Freiheitsgrad für eine Erlosung übrigblieb, drängte sich diese Maßnahme auf[220]. Es versteht sich von selber, daß bei dieser großen Zahl von Richtern eine jährliche Rotation nicht in Frage kommen konnte. Im Gegensatz zu den Beamten mußten sich die Volksrichter nicht einer vorherigen Prüfung unterziehen (vgl. § 4, Lit. A, Ziff. 2) und hatten auch weder am Ende des Jahres noch dann, wenn sie ihre Tätigkeit aufgaben, Rechenschaft abzulegen[221]. In dieser Hinsicht waren sie den Teilnehmern an der Versammlung - selbstverständlich bestand zwischen Volksgericht und Ekklesia keine personelle Gewaltentrennung - gleichgestellt. Es sei schon vorweggenommen, daß umgekehrt die Prüfung (Dokimasie) der Amtsträger, mit Ausnahme der Räte, und die Abnahme der Rechenschaft Sache des Volksgerichts war, und zwar einer Abteilung von 501 Richtern (Heliasten)[222].

Nur vereinzelt erscheinen in der Überlieferung Fälle, wo alle 6'000 Heliasten über der gleichen Sache zu Gericht saßen[223]. In der Regel tagten zu einzelnen Streitfragen jeweils wesentlich kleinere Abteilungen: für Privatprozesse mindestens 201 Heliasten, für öffentliche Prozesse 501, in wichtigen Fällen - zum Beispiel Klage wegen Verrats - 1001 oder sogar 1501 Heliasten[224]. Die Abteilungen wurden im vierten Jahrhundert "erst am Gerichtstage selber und jedesmal neu"[225] den einzelnen Rechtsfällen zugelost; diese Reform sollte es wahrscheinlich den Parteien erschweren, auf die Richter im voraus Einfluß auszuüben. Der Unterschied zwischen privaten und öffentlichen Prozessen darf nicht etwa der modernen Trennung von Privatrecht und Strafrecht gleichgesetzt werden. Auch private Klagen konnten sich in Athen gegen kriminelle Verstöße richten. Das Kriterium für die Erhebung einer öffentlichen Klage bestand vielmehr darin, ob das "Interesse der Polis" tangiert war. In einem solchen Falle war jeder Athener Bürger klageberechtigt. Er konnte dann allerdings - bei Androhung hoher Strafen - seine Klage nicht mehr zurückziehen: sie war eben Sache der Polis geworden. Um etwaigen Mißbräuchen vorzubeugen, wurde der Autor einer öffentlichen Klage auch dann bestraft, wenn er nicht mindestens den fünften Teil der Stimmen für sich gewann[226].

220) Otto Schulthess, Das attische Volksgericht, Bern 1921, S. 11, 13.

221) Schulthess, aaO, S. 21.

222) Schulthess, aaO, S. 22f.

223) Schulthess, aaO, S. 11.

224) Schulthess, aaO, S. 14.

225) Schulthess, aaO, S. 12.

226) Jones, "The Ath. Dem. and its Critics", S. 58. Zum Problem der öffentlichen und privaten Klagen beziehungsweise Prozesse: Busolt, aaO, S. 1176ff.; Cloché, aaO, S. 220.

Es ist nun gar nicht einfach, sich ein Bild von der sozialen Zusammensetzung des Volksgerichts zu machen. Schulthess meint, trotz der den Richtern ausgerichteten Zahlung seien die Angehörigen der unteren ökonomischen Schichten in der Minderzahl geblieben; die Besoldung hätte nicht ausgereicht, um einem Bürger auf die Dauer auch nur einen bescheidenen Lebensstandard zu garantieren[227]. Zu einem ähnlichen Schluß gelangt Jones; immerhin vermutet er, daß im *fünften Jahrhundert* ältere Angehörige unterer Schichten in der Überzahl gewesen waren[228]. Für das *vierte Jahrhundert* stützt er sich zur Hauptsache auf Reden des Demosthenes: seiner Ansicht nach konnten sie nur an Angehörige der Mittel- und Oberschicht gerichtet sein. Dieses Argument steht aber auf dünnen Beinen; die genaue Analyse der Rede gegen Androtion durch Jaeger zeigt dies deutlich. Mossé lehnt denn auch mit Recht die Behauptung Jones' ab, indem er sich auf Jaegers Studie bezieht[229]. Mossé glaubt nun seinerseits, allein mit einem Hinweis auf die "Wespen" des Aristophanes ein Übergewicht der Armen behaupten zu können. Wenn auch schon Busolt dieser Ansicht war,[230] so neige ich doch zur Auffassung, Aussagen in dieser Richtung dürften nicht so apodiktisch formuliert werden. Man darf ja auch nicht übersehen, wie ungenau schon die "Schichtmodelle" sind, welche hinterher an die Athener Gesellschaft angelegt werden.

Ich bin von den kritischen Äußerungen Burckhardts und Webers zu den attischen Volksgerichten ausgegangen. Ihren Darstellungen muß man entnehmen, diese hätten eine eigentliche Terrorherrschaft über die Wohlhabenden ausgeübt. Damit wären also nicht allein den besitzenden Bürgern schwere Lasten auferlegt worden, sondern diese hätten - unabhängig von ihrem Verhalten gegenüber dem Fiskus - in dauernder Furcht vor Anklagen und gerichtlichen Verfolgungen geschwebt. Wenn nun nachgewiesen werden kann, daß solche Verfolgungen auch ohne das geringste Verschulden der davon betroffenen Bürger zu Verurteilungen und Vermögenskonfiskationen in einer gewissen Anzahl von Fällen führten, so muß in der Tat von einer ganz besonders schweren Beeinträchtigung der Freiheit bestimmter Teile der Bürgerschaft in der attischen Demokratie gesprochen werden. Wo die Besitzenden lediglich sehr große Abgaben an den Staat leisten müssen, wird ihnen immerhin die Freiheit einer Wahl eingeräumt: sich entweder den Pflichten zu unterziehen oder aber zu versuchen, ihnen auszuweichen und damit

227) Schulthess, aaO, S. 17.

228) Jones, "The Athens of Demosthenes", S. 36 f.; ders., "How did the Ath. Dem. Work?", S. 124.

229) Mossé, aaO, S. 283 und Anm. 2; Jaeger, aaO, S. 60 f.

230) Busolt, aaO, S. 1153.

ein bestimmtes Risiko einzugehen. Im Falle außerordentlich drückender Lasten, zumal wenn der finanzielle Ruin zu befürchten ist, mag dieser Freiheitsgrad zwar als sehr gering erscheinen, denn die Wahl zwischen finanziellem Ruin und Vermögenskonfiskation ist keine echte Entscheidung mehr. Es handelt sich dabei aber um einen ausgesprochenen Extremfall; solche Vorkommnisse wurden in Athen von den Betroffenen natürlich propagandistisch besonders stark ausgewertet und dürfen deshalb nicht als repräsentativ für die Situation der Eigentümer in der Polis-Demokratie gewertet werden. Im allgemeinen wird deshalb der Satz zutreffen, wonach dem "bloß" schwer besteuerten Individuum eine größere Wahlfreiheit eingeräumt ist als demjenigen, das überdies ohne eigenes Dazutun dauernd befürchten muß, das gesamte Vermögen werde ihm beschlagnahmt.

Nun kann nicht bestritten werden, daß ein beträchtlicher Teil der Besitzer mittlerer und großer Vermögen im Athen des vierten Jahrhunderts v. Chr.- gleichviel ob und allenfalls welcher Vergehen gegen den Fiskus sie sich schuldig gemacht hatten - dauernd in der begründeten Furcht schwebte, die Polis beziehungsweise das Volksgericht beschlagnahme ihr Eigentum [231]. Wenn tatsächlich nur eine Minderheit von Begüterten verfolgt wurde und ihr Vermögen einbüßte, so mag das demgegenüber belanglos erscheinen.

Die Frage nach den Ursachen dieser Verfolgungen muß jetzt gestellt werden. Im vorliegenden Zusammenhang interessiert uns besonders, ob die Demokratie, und allenfalls in welchem Grad, für diese Ausschreitungen als "verantwortlich" zu betrachten ist. Das naheliegendste und wohl gleichzeitig am meisten verbreitete Argument dazu lautet: Unmittelbare Demokratie in der Polis heißt Herrschaft oder zumindest Übergewicht der ärmeren Bürger; diese unbemittelten Athener konnten sich auch in den Gerichten eine dominante Stellung verschaffen und terrorisierten als Heliasten aus Neid und Mißgunst ihre begüterten Mitbürger. Dies müßte zum Schluß führen, die Polis-Demokratie hätte direkt die persönliche Freiheit bestimmter Teile der Bürgerschaft rigoros beschnitten.

Wer so argumentiert, macht sich aber die Sache zu einfach. Denn erstens ist die Annahme, die ärmeren Bürger seien in den Gerichten in der Überzahl gewesen, nicht genügend gesichert. Zweitens hätte a priori auch von Kleinbesitzern in rechten finanziellen Verhältnissen durchaus eine kritische Haltung gegenüber den Wohlhabenden und Reichen erwartet werden können.

Es war schon von den harten Maßnahmen die Rede, welchen die Politiker, ob mit oder ohne Amt, im demokratischen Athen nicht selten ausge-

231) Vgl. Cloché, aaO, Kap. XIX, S. 230 - 255.

setzt waren. Diese Maßnahmen wurden daraufhin untersucht, ob und inwieweit sie die Einfluß- und Wirkungschancen der Politiker einzuschränken vermochten; das Problem der Beeinträchtigung der Freiheit der Betroffenen fiel außer Betracht. Zu diesem Gesichtspunkt seien noch einige Bemerkungen gemacht. Die gewaltlose Abwahl und Entsetzung eines Amtsträgers gehört zu den konstitutiven Merkmalen jeder Demokratie. Der Politiker besitzt in einem demokratischen Verband eben nur Herrschaft auf Abruf. Er hat insbesondere kein Recht darauf, von den ihn wegwählenden Bürgern eine Begründung für ihr Vorgehen zu verlangen. Kaum jemand wird bei diesem Vorgang von Willkür sprechen; es handelt sich eben um einen politischen Willensakt, eine souveräne Entscheidung, welche sich, abgesehen von Verfahrensregeln, nicht an Gesetzen auszurichten hat.

Ich sehe in diesem Zusammenhang allerdings zwei Besonderheiten der Polis-Demokratie, welche der Erwähnung bedürfen. Auf der einen Seite war die Brechung der Wirkungschancen eines Politikers in der attischen Demokratie typischerweise mit schweren zusätzlichen Nachteilen verbunden: man denke an die politischen Klagen und die Scherbengerichte. Dieser Befund kann nicht mit dem Hinweis relativiert werden, die Athener Politiker hätten sich eben besonders häufig Gesetzesverstöße zuschulden kommen lassen. Das Scherbengericht war bekanntlich kein Gerichtsverfahren und setzte dementsprechend auch keine Gesetzesverstöße voraus. Gerade im vierten Jahrhundert wurde die politische Auseinandersetzung in hohem Maße in die Volksgerichte hineingetragen - die Reden des Demosthenes sind in dieser Hinsicht besonders aufschlußreich[232]. Wohl bin ich mir bewußt, daß ich damit die Maßstäbe des modernen Rechtsstaates anlege; dennoch möchte ich behaupten, daß in Athen gerichtliche Verfolgungen stattfanden, wo rein politische Entscheide - nämlich darüber, ob ein Politiker tragbar erscheint - ohne weitere Sanktionen am Platz gewesen wären. Daß im vierten Jahrhundert die Redner in der Regel keine Ämter bekleideten und deshalb eine reguläre Abwahl ausgeschlossen war, dürfte diese Tendenz noch verstärkt haben. Wer sich also in Athen "mit der Politik einließ", mußte, gleichviel, wie er sich verhielt, mit schweren Verfolgungen rechnen. Da die Kriterien nicht eindeutig waren, konnte er sich nicht daran ausrichten: eine Verfolgung brach unter Umständen wie ein Naturereignis über ihn herein, ohne daß er die geringste Wahlfreiheit gehabt hätte.

Auf der anderen Seite konnten auch Beamte im engeren Sinne direkt vom Volk abgesetzt werden; von einer bürokratischen Hierarchie kann nicht die

232) Jaeger, aaO, S. 165f.

Rede sein[233]. Die Beamten der unteren Ränge des Staatsdienstes verdienten durch ihre Ämter, wenn auch nur vorübergehend, immerhin ihren Lebensunterhalt. Sie wurden also in ihrer persönlichen Sicherheit tangiert, wenn sie ihr Amt verloren. Indessen besaßen die unteren ausführenden Beamten einen klar umrissenen und beschränkten Auftrag: Sanktionen hatten sie in der Regel nur zu befürchten, wenn sie diesen nicht ausführten. Ein für unseren Zusammenhang relevantes Problem erwächst daraus nicht.

Wenn ich bis anhin von einer Beeinträchtigung der individuellen Freiheit sprach, so betraf dies durchwegs eine Minderheit innerhalb der Bürgerschaft. Am Rande sei noch vermerkt, daß es für das Problem der persönlichen Freiheit nicht unerheblich ist zu wissen, wie die Individuen ihren mit den beschriebenen Nachteilen verbundenen sozialen Rollen zugeordnet wurden. Einem Politiker beispielsweise wurde diese Rolle nicht schon bei seiner Geburt zugeschrieben; er erwarb die Rolle und begab sich "freiwillig" in eine exponierte Situation. Dieser Hinweis mag genügen. Nun wird in den Fällen, wo lediglich ein bestimmter Teil der Bürgerschaft tangiert wurde, das Problem der Gewichtung aktuell. Wurde etwa die "Kontrolle" der Politiker, zumal da sie diese wegen der mangelnden Orientierungssicherheit nur ungenügend oder gar nicht in Grenzen halten konnte, mit dem Verlust der Sicherheit dieser exponierten Bürger zu teuer erkauft? Diese Frage kann wissenschaftlich nicht beantwortet werden; sie wäre auch dann nicht zu beantworten, wenn dem massiven Verlust an Freiheit oder Sicherheit einer kleinen Gruppe ein effektiver Gewinn für die Mehrzahl von Bürgern gegenüberstünde. Gewinn und Verlust kann hier einfach nicht aufsaldiert werden. Einer soziologischen Analyse kann es im besten Falle darum gehen, die Frage so exakt wie möglich zu stellen[234].

Schließlich muß untersucht werden, wie weit in der Polis der Bereich des öffentlichen Interesses gefaßt war. Ich zitiere dazu Max Weber: "Nach innen war die Polis als ein militärischer Verband absolut souverän. Die Bürgerschaft schaltete in jeder Hinsicht nach Belieben mit dem Einzelnen. Schlechte Wirtschaft, speziell Vergeudung des ererbten Kriegerloses (der bona paterna avitaque der römischen Entmündigungsformel), Ehebruch, schlechte Erziehung des Sohnes, schlechte Behandlung der Eltern, Asebie, Hybris: - jedes Verhalten überhaupt, welches die militärische und bürgerliche Zucht und Ordnung gefährdete oder die Götter zum Nachteil der Polis erzürnen konnte - wurde trotz der berühmten Versicherung des Perikles

233) Ehrenberg, aaO, S. 84.

234) Ralf Dahrendorf hat meines Erachtens in seinem Aufsatz "Reflexionen über Freiheit und Gleichheit" (in: Gesellschaft und Freiheit, aaO, S. 363 - 415) diesen Punkt zu wenig beachtet.

in der thukydideischen Leichenrede: daß in Athen jeder leben könne, wie er wolle, hart gestraft und führte in Rom zum Einschreiten des Zensors. Prinzipiell also war von persönlicher Freiheit der Lebensführung keine Rede und soweit sie faktisch bestand, war sie, wie in Athen, erkauft durch die geringere Schlagkraft der Bürgermiliz."[235] Max Webers Darstellung enthält einen großen Teil der Gesichtspunkte, welche für die Frage wichtig sind, wie stark in der Polis das staatliche Interesse in ein Gebiet hineinreichte, das wir heute die Privatsphäre nennen würden. Obwohl Weber sagt, die Bürgerschaft sei mit dem Individuum nach Belieben verfahren, bleibt zu beachten, daß die Interessensphäre der Polis auch ohne diese Komponente "Belieben" sehr weit in das Leben des Individuums hineinreichte. *Allein* die Tatsache nämlich, daß ein sehr großer und angebbarer Teil des Verhaltens als im Interesse der Polis befindlich gesehen und dementsprechend reglementiert wurde, erlaubt es, von weitreichenden Eingriffen des Staates in das "Privatleben" zu sprechen.

Einige Komponenten dieser engen Verflechtung der Persönlichkeiten mit der sozialen Einheit[236] in den griechischen Stadtstaaten und insbesondere in Athen sollen gesondert betrachtet werden. Zunächst zur Religion: neben Weber hat auch Burckhardt mit Nachdruck darauf hingewiesen, wie negativ sich die Verbindung von Staat und Religion in der Polis auf die individuelle Freiheit ausgewirkt hatte[237]. Bei dieser pauschalen Aussage darf man jedoch nicht stehenbleiben; insbesondere gilt es zu beachten, wie stark sich die Verhältnisse im Laufe der zwei "demokratischen Jahrhunderte" der athenischen Geschichte veränderten. Die dominante Stellung Athens im fünften Jahrhundert v. Chr. erschien als untrennbar mit dem durch die Götter gewährten Schutz verbunden: die Religion war eine patriotische Angelegenheit[238]. Wer gegen religiöse Vorschriften verstieß, das heißt: wer sich gegen die Religions*übung* verging, zog die Rache der Götter auf die Polis herab, sofern diese den Missetäter nicht zur Rechenschaft zog[239]. Die harte Bestrafung religiöser Vergehen wurde durch die vitalsten Interessen der Polis gefordert.

Als dann die Kritik am herkömmlichen Götterglauben in den letzten Jahrzehnten des fünften Jahrhunderts immer heftiger wurde und auf dem Gebiet der Religion eine typisch anomische Situation entstand, blieben dennoch ge-

235) Weber, WuG, S. 817.
236) Simmel, aaO, S. 116.
237) Burckhardt, aaO, Bd. I, S. 84.
238) Martin P. Nilsson, Griechischer Glaube, Bern 1950, S. 78 ff.
239) Nilsson, Griechischer Glaube, S. 92.

richtliche Verfolgungen von Kult- und Religionsvergehen nicht aus. Kurz nach der Wiederherstellung der Demokratie, nachdem also die zweite oligarchische Regierung entmachtet worden war, wurde Sokrates wegen religiöser Vergehen der Prozeß gemacht. Es ist zwar möglich, daß Sokrates vor allem aus taktischen Gründen gerade wegen Vergehens gegen die Religionsübung verfolgt wurde: auf eine Asebieklage konnte die Todesstrafe folgen[240]. Hingegen besteht kein Zweifel darüber, daß Sokrates das Opfer einer scharfen Reaktion gegen die zersetzende Tätigkeit der Sophisten wurde, mit denen er pauschal identifiziert worden war. Daß sich gerade die Vertreter der wieder etablierten Demokratie mit aller Schärfe gegen eine philosophische Richtung wandten, welche die Grundlagen des Konsensus' mit ätzender Kritik auflöste, ist sicher kein Zufall. Sokrates seinerseits stellte alle kulturellen Selbstverständlichkeiten in Frage und plädierte für ein allgemeines "Unentschieden"[241]. Die Demokratie auf der anderen Seite hatte nach den beiden aufeinanderfolgenden oligarchischen Revolutionen wieder gewisse Selbstverständlichkeiten nötig; die Haltung der Ankläger und Richter gegenüber der sokratischen Kritik muß aus dieser Ausnahmesituation heraus verstanden (nicht entschuldigt) werden. Daß zu den Schülern des Sokrates auch Kritias gezählt hatte, der nachmals zu einem der schlimmsten Vertreter des Terrorregimes der Dreißig wurde, belastete Sokrates zusätzlich[242].

Schließlich wurden der Demos und die Demokratie personifiziert und gleichzeitig zum Gegenstand eines Kults gemacht[243]. Dies ist vielleicht symptomatisch für einen Staat, der als die Gesamtheit der Vollbürger und nicht als ein abstraktes Gebilde galt[244]. Ich wage die These, daß der Staat unter sonst gleichen Bedingungen in dem Grad illiberaler wird, wie die Verbandsgenossen ihn als Person auffassen. Sie identifizieren sich dann viel eher mit dem Staat; eine Handlung wird mit größerer Wahrscheinlichkeit als im nichtpersonifizierten Staat als staatsfeindlich etikettiert und der einzelne Bürger fühlt sich durch solche Aktivitäten viel stärker verletzt.

Ein Verband von kriegerischem Charakter stellt an die Disziplin des einzelnen Genossen hohe Anforderungen, auch auf Gebieten, die sonst dem Belieben des Individuums überlassen sind. Max Weber hat die antike Polis

240) Nilsson, Griechischer Glaube, S. 95 f.; Warncke, aaO, S. 133.

241) Vgl. Peter R. Hofstätter, Einführung in die Sozialpsychologie, Stuttgart, 3. Aufl. 1963, S. 135 162.

242) Warncke, aaO, S. 132.

243) Nilsson, Griechischer Glaube, S. 81.

244) Zum Staatsbegriff in der Polis: Ehrenberg, aaO, S. 108.

der fraglichen Periode - zugegebenermaßen überspitzt - als eine "Kriegerzunft" bezeichnet[245]. Es ist zu erwarten, daß gerade die über lange Zeiträume hinweg militärisch sehr aktive attische Demokratie in dieser Hinsicht die persönliche Freiheit stark beschnitt. Stimmten auch lange nicht alle Bürger der kriegerischen Politik Athens zu, so brauchte doch die von militärischen Zwecken her - nicht nur in der Armee - geforderte Disziplin durchaus nicht auf der aktuellen Androhung von Nachteilen zu beruhen, wenigstens nicht in der Hauptsache. Wurde die Durchführung militärischer Aktionen gegen den Widerstand einer Minderheit durchgesetzt, so konnte hinterher unter Umständen dennoch ein weitaus größeres Potential an Konsensus mobilisiert werden. War ein Bürger der kriegerischen Politik der Polis feindlich gesinnt, so mochte er es noch als geringeres Übel betrachten, sich im Kriegszustand, der nun einmal beschlossene Sache war, gegenüber dem Staat loyal zu verhalten. Man müßte in einem solchen Falle paradoxerweise von erzwungenem Konsensus sprechen. In der Athener Geschichte wird allerdings dieser Fall von der durch den Peloponnesischen Krieg heraufbeschwörten Legitimitätskrise überschattet (vgl. § 8).

Max Weber hat aber an der weiter oben ausführlich zitierten Stelle Athen ausdrücklich einen Ausnahmestatus konzediert. Es habe nämlich gerade einen höheren Grad an persönlicher Freiheit in der Lebensführung durch eine geringere Schlagkraft der Bürgermiliz erkauft. Die verhältnismäßig geringe Disziplin des Bürgerheeres (s.o., § 6) liefert immerhin ein Indiz in dieser Richtung. Weiter bekamen die Athener Bürger außerhalb von Kriegszügen von militärischer Zucht nicht viel zu spüren. Erst im vierten Jahrhundert wurde eine eigentliche militärische Erziehung für die jungen Athener institutionalisiert[246]. Indessen dominierten in den militärischen Aktionen Athens im vierten Jahrhundert die Söldnerheere; die Bürger blieben also weitgehend von den Unannehmlichkeiten verschont, die ein Einsatz auf dem Schlachtfeld mit sich brachte. Trotz dieser Einschränkungen bleibt zu beachten: Handlungen, welche in einem "friedlichen Gemeinwesen" nicht als Vergehen bewertet oder dann auf die leichte Schulter genommen werden, erhalten in einem auf kriegerische Aktionen ausgerichteten Staat leicht das Stigma des Hochverrats.

245) Weber, WuG, S. 817.
246) Busolt, aaO, S. 1188 ff.; Ehrenberg, aaO, S. 99.

§ 8 Das Problem der sozialen Voraussetzungen und Gefährdungen der Polis-Demokratie, untersucht am Beispiel der oligarchischen Revolutionen in Athen

Ich habe mich bisher in der Hauptsache damit beschäftigt, die Polis-Demokratie daraufhin zu untersuchen, ob und allenfalls in welchem Maße sie direkt-demokratische Züge trug. Zuweilen ging ich schon auf die Frage ein, worin denn die unabdingbaren Voraussetzungen dieser Verfassungsform bestanden. Dabei mußten zum Teil Überlegungen - zum Beispiel über den Zusammenhang zwischen der Größe des Verbandes oder der aktiven Bürgerschaft und der Möglichkeit der Versammlungsdemokratie - als *Prämissen* in die Analyse eingehen, welche an sich erst als *Ergebnisse* empirischer Forschungen hätten formuliert werden dürfen. Aber man kann eben hier keine Experimente anstellen: die Größe des Verbandes als unabhängige Variable verschiedene Werte annehmen lassen und gleichzeitig das "Funktionieren" der Demokratie beobachten; man muß sich mit Gedankenexperimenten begnügen. Auf streng empirischer Grundlage ist es also nicht möglich, die Voraussetzungen und Gefährdungen der Polis-Demokratie beziehungsweise der Versammlungsdemokratie zu systematisieren.

Im vorliegenden Zusammenhang gehe ich streng empirisch vor und halte mich deshalb an die wenigen scharfen Zäsuren in der Geschichte der Athener Demokratie, welchen man quasi experimentellen Charakter zugestehen könnte. Der Übergang von der Demokratie zur Oligarchie am Ende des fünften Jahrhunderts v. Chr. stellt einen solchen Einschnitt dar. Der Betrachter eines solchen Falles steht nicht vor dem außerordentlich schwierigen Problem, hinsichtlich des demokratischen Charakters der attischen Institutionen über die Zeit hinweg ein "Mehr" oder "Weniger" voneinander unterscheiden zu müssen. Er darf sich an den viel klareren Abgrenzungen zwischen verschiedenen Verfassungsformen orientieren, ohne doch der Wirklichkeit Gewalt anzutun.

Eine solche Zäsur stellte der Übergang von der Demokratie zur Oligarchie durch den Staatsstreich der 400 vom Jahre 411/410 v. Chr. dar. Wie kam es dazu? Im Jahre 413 hatte die athenische Streitmacht in Sizilien eine katastrophale Niederlage erlitten[247]. Erschien den Athener Bürgern angesichts der gewaltigen Verluste, welche die Existenz Athens bedrohten, die Sorge um die demokratische Staatsordnung als verhältnismäßig untergeordnete Angelegenheit? Allein, wer konnte denn ein Interesse daran ha-

247) Vgl. Cloché, aaO, S. 166.

ben, aktiv die bestehenden politischen Verhältnisse umzustürzen und die Regierung zu übernehmen? Einen Hinweis in dieser Richtung liefert das Verhalten des umstrittenen Feldherren Alkibiades. Er stellte nämlich den Athenern, welche sich militärisch in einer verzweifelten Lage befanden, persische Hilfe in Aussicht unter der Bedingung, daß eine oligarchische Verfassung eingerichtet werde. Peisandros vertrat die Vorschläge des Alkibiades vor der Ekklesia und konnte mit Mühe die Bedenken der Bürger gegen den Strategen und eine oligarchische Verfassung zerstreuen. In der festen Überzeugung, daß die Rettung Athens kein geringeres Opfer als die Aufgabe der demokratischen Ordnung erfordere und in der Hoffnung, ein solcher Entscheid werde sich wieder rückgängig machen lassen, gab das Volk nach und übertrug Peisandros und einigen andern Männern Vollmachten, damit sie mit Alkibiades und dem Satrapen Tissaphernes unterhandeln konnten[248].

Entschlossen sich also die Athener Bürger selber dazu, die demokratische Verfassung aufzugeben, so handelten sie doch unter starkem Druck. Wollten sie nicht - so schien es - ihre Vaterstadt militärisch ihrem Schicksal überlassen, so blieb ihnen eben keine andere Wahl; wer ihnen Hilfe anbot, konnte ihnen die Bedingungen in recht weitem Rahmen diktieren. Man könnte in diesem Falle versucht sein, von außerhalb des "Systems" zu lokalisierenden Gründen des sozialen Wandels - "external sources"[249] - zu sprechen, weil ja offenbar eine fremde Macht die Verfassungsänderung oktroyieren wollte. Indessen erwiesen sich die Grundlagen des Angebots, welches Alkibiades gemacht hatte, als außerordentlich brüchig[250].

Auf der andern Seite aber gaben Peisandros und seine Getreuen ihre antidemokratischen Bestrebungen keineswegs auf, obwohl die Hoffnungen auf persische Hilfe inzwischen zerronnen waren. Es müssen also noch andere Gründe bestanden haben, weshalb eine beträchtliche Anzahl von Athener Bürgern ein oligarchisches Regime einrichten wollten.

Wurde vielleicht der Demokratie deswegen kein Vertrauen mehr entgegengebracht, weil sie eine derart verhängnisvolle Außenpolitik, die in die sizilianische Katastrophe mündete, zugelassen hatte? Diese Frage bejahen heißt meiner Meinung nach den *Anlaß* für die *Ursache* nehmen. Latent vorhandene Abneigung, ja Haß gegen die Demokratie kam eben just in dem Moment zum Ausbruch, als sich die Vertreter dieser Staatsform eine schwere Blöße gaben. Diese antidemokratische Haltung einer beträchtlichen Mino-

248) Hackl, aaO, S. 17f.
249) Wilbert E. Moore, Social Change, Englewood Cliffs 1963, S. 29.
250) Hackl, aaO, S. 18.

rität hatte sich an der die städtische Grundschicht der Bürgerschaft begünstigenden Politik der "demokratischen" Demagogen genährt. Die Sozialpolitik des Perikles, seine Strategie, das offene Land dem Feind zu überlassen, ganz besonders aber die auf Weiterführung des Krieges zielende Politik seiner Nachfolger tangierte die vitalsten Interessen ganz bestimmter Bevölkerungsgruppen: vor allem die der Bauern und der reichen Grundbesitzer [251]. Sicher mit Recht rechneten die diesen Interessengruppen und Schichten angehörenden Bürger eine solche Politik der Demokratie zu. Änderte die Regierungsform, so mußte dies eine Änderung in den politischen Zielen und insbesondere in der Lage verschiedener Sozialschichten und Interessengruppen innerhalb der Bürgerschaft zur Folge haben. Weshalb hätte eine zur Hauptsache zweckrational auf die Verfolgung ihrer aus der sozioökonomischen Situation sich ergebenden Interessen bedachte Minderheit einen politischen Rahmen bejahen sollen, der ihr - in diesem Sinne mehr als nur institutioneller Rahmen - auf ihren begrenzten Gesichtswinkel bezogen nur Nachteile bringen konnte? Unter diesen Bedingungen mußte der Interessenkonflikt alle Grenzen transzendieren; er konnte sich nicht mehr innerhalb eines allgemein anerkannten Rahmens bestimmter organisatorischer Regeln abspielen, sondern wurde zu einem "conflict over the basis of consensus" [252]. Dieser Befund liegt ziemlich offen und bedarf keines weiteren Kommentars.

Hingegen muß die Frage gestellt werden, weshalb denn die von der sozialen Lage und der ökonomischen Situation her präformierten Interessen für die von der demokratischen Politik betroffenen Bürger derart dominant waren, warum auf der andern Seite die Grundschicht in der Demokratie zuweilen so hemmungslos ihre eigenen Interessen vertrat. Waren die objektiven Unterschiede in der sozialen Lage so groß, war die Situation der Grundschicht derart schlecht, daß diese an nichts anderes denken konnte, als eben ihre Lage - auch auf Kosten anderer Schichten - zu verbessern? Mußte deshalb die Demokratie in Athen zum bloßen Motor bestimmter Schichtinteressen werden? Zu einem gewissen Teil läßt sich die mangelnde Loyalität bestimmter Gruppen der Bürgerschaft sicher dadurch erklären. Aber die moderne Demokratie ist ja auch in starkem Maße unter dem Druck ganz bestimmter Schichten und Klassen entstanden und entwickelt worden. Dennoch konnte sie mit der Zeit auf ein Potential an Loyalität zurückgreifen, welches dasjenige der attischen Demokratie bei weitem überstieg. Nun, der demokratische Verfassungsstaat beruhte schon in einem

251) Vgl. Busolt, aaO, S. 903.
252) Coser, aaO, S. 75. Zu Athen im besonderen: MacIver, aaO, S. 176.

sehr frühen Stadium auf einer im Vergleich mit Athen außerordentlich entwickelten Wirtschaft. Man konnte und kann sich heute bedeutende Konzessionen an die Grundschicht leisten - mochte anfänglich der Widerstand auch groß sein. Auch damit wäre der Unterschied in der Intensität des Konfliktes in der attischen Demokratie und im modernen Verfassungsstaat bis zu einem gewissen Grad zu erklären. Der vielleicht wichtigste Grund liegt aber meines Erachtens im außerökonomischen Bereich.

Besonders in der Schicht der aristokratischen Grundbesitzer hatten auch noch in der Polis der Demokratie solche sozialen Normen Geltung, welche zu einer hergebrachten kriegerischen Wertordnung gehörten. (Daran ändert die Tatsache nichts, daß gerade diese Schicht gegen eine Fortführung des Peloponnesischen Krieges eingestellt war.) Diese militärischen Werte ließen keinen Raum für das Verhalten des "guten Verlierers". Vielmehr brachte eine Niederlage für den Betroffenen große Schmach mit sich[253]. Gerade die Demokratie setzt aber voraus, daß der einzelne Bürger eine durch das Mehrheitsprinzip herbeigeführte Niederlage hinnimmt: Gehorsam des Überstimmten wird zur Bürgertugend. Konnten die Aristokraten ganz allgemein einer solchen Verhaltensweise kaum eine positive Seite abgewinnen, so faßten sie ihre Lage als *notorische Minderheit* geradezu als eine unerträgliche Schmach auf.

Auf der anderen Seite fehlte der Athener Demokratie eine tragende Idee, welche die traditionellen Werte erfolgreich hätte konkurrenzieren können. Hinweise in dieser Richtung finden sich zum Beispiel bei James Bryce und bei MacIver. Bryce behauptet, die Entwicklung zur Polis-Demokratie sei weder durch eine bestimmte "Doktrin vom Recht des Volks zur Herrschaft" bestimmt noch auch nur gefördert worden[254]. MacIver ist der Ansicht, die Idee der Demokratie habe im Geistesleben der Athener keine wesentliche Rolle gespielt[255]. Es wäre natürlich absurd anzunehmen, die Athener hätten keine begrifflichen Hilfsmittel besessen, um die demokratischen Institutionen von den oligarchischen zu unterscheiden. Aber die Demokratie erschien weder in den Dramen, Traktaten und Geschichtswerken des fünften Jahrhunderts noch in den Staatstheorien des vierten Jahrhunderts[256] als eine Staatsform besonderer Qualität. Auch für Autoren, die ihr vergleichsweise noch mit einer reservierten Sympathie gegenüberstanden, wur-

253) Gouldner, aaO, S. 15 f.

254) Bryce, aaO, Bd. I, S. 26.

255) "After all, as we can learn from their literature, the myth of democracy did not bite deep into the minds of this people." MacIver, aaO, S. 176.

256) Vgl. Cloché, aaO, Kap. XIV, S. 169 - 185 und Kap. XX, S. 256 - 279.

de sie nie mehr als das Spiegelbild der Oligarchie, blieb sie immer das Instrument bestimmter Schichtinteressen. Die Demokratie wurde im Bereich der politischen Ideen nie zu einer für alle Menschen verbindlichen und den Bedürfnissen aller entsprechenden Staatsform stilisiert. Mag die durch Thukydides überlieferte Totenrede des Perikles in gewisser Hinsicht eine Ausnahme bilden, so überschritt sie doch die Grenzen der geschlossenen Bürgerschaft nicht. Eine Idee der Demokratie ohne universalen Appell aber war der Belastungsprobe harter Konflikte um materielle und ideelle Werte nicht gewachsen. Wie hätte auch eine Staatsidee, welche an den Grenzen einer bestimmten Bürgerschaft haltmachte, gegenüber den partikularistischen Schichtinteressen mit dem Prestige eines verbindlichen Ganzen und Umfassenden, dem man unbedingte Achtung schuldet, auftreten können! Ich möchte behaupten, daß demgegenüber die Durchsetzungskraft der "modernen" Idee der bürgerlichen Demokratie gerade darin liegt, daß die darin in einer Hauptrolle agierenden sozialen Klassen der Idee nach als Sachwalter der Menschheit schlechthin auftreten.

Die Polis-Demokratie spielte als Modell in der Geschichte der demokratischen Ideen eine gewiß nicht geringe Rolle[257]. Dies mag angesichts des soeben Gesagten seltsam anmuten; indessen bot sich die Antike angesichts der Seltenheit der Demokratie in der Geschichte gleichsam von selber als Vorbild an. Für den modernen Betrachter der Polis-Demokratie empfiehlt es sich aber, die anvisierten Unterschiede im demokratischen Selbstverständnis klar herauszuarbeiten. Dies aber muß man gerade beim bekannten Buch von Karl Popper über die offene Gesellschaft vermissen. Er nimmt dort nämlich die attische Demokratie gegen das Argument in Schutz, Athens Niedergang am Ende des Peloponnesischen Krieges sei durch die moralische Zerrüttung dieses Regimes heraufbeschwört worden: vielmehr hätten die Anhänger der Oligarchie Verrat geübt und mit spartanischer Hilfe die zweite Oligarchie eingerichtet.[258] Er betrachtet die attische Demokratie und den Verrat, den die Anhänger der Oligarchie an ihr übten, in den gleichen Kategorien, wie wenn es sich um einen modernen demokratischen Verfassungsstaat handeln würde. Das mag angesichts der Tatsache verständlich erscheinen, daß das Buch am Ende des Zweiten Weltkriegs zum erstenmal publiziert wurde. Allein, ich möchte davor warnen, die Polis-Demokratie in den geläufigen Kategorien unserer Zeit zu sehen.

257) Vgl. auch Max Imboden, Rousseau und die Demokratie, Recht und Staat, Heft 267, Tübingen 1963.

258) K. R. Popper, The Open Society and Its Enemies, London, 4. Aufl. 1962 (Routledge paperback), Bd. 1, S. 192.

Durch die beiden oligarchischen Revolutionen, zumal die zweite, welche in eine Terrorherrschaft von außerordentlichen Ausmaßen mündete [259], wurden die Antidemokraten diskreditiert. War es vorher noch glaubhaft erschienen, wenn sich ein Teil der Oligarchen als Vertreter der gemäßigten Richtung ausgegeben hatten, so dürfte dies fortan nicht mehr der Fall gewesen sein. Die "Gemäßigten" waren nämlich vom zweiten oligarchischen Regime vollkommen überspielt worden. Sie mußten somit automatisch in den Ruf kommen, lediglich als Steigbügelhalter für extremistische Politiker zu fungieren. Die ehemals gemäßigten Oligarchen näherten sich den Demokraten.

In diesem Zusammenhang muß auch die großzügige Amnestie genannt werden, in deren Genuß fast alle Anhänger des oligarchischen Regimes kamen. War der Verzicht auf Rache eine durch den spartanischen König Pausanias den Athenern auferlegte Bedingung [260], so wurden damit jedenfalls die Grundlagen für eine Verständigung praktisch aller Athener Bürger auf dem Boden eines tolerierten und sogar als legitim anerkannten Regimes geschaffen [261]. Meines Erachtens muß die positive Auswirkung einer solchen Geste auf den Konsensus unter der Bürgerschaft sehr hoch veranschlagt werden.

Wenn Aristoteles die Demokratie der Jahre 403 bis 322 v. Chr. als wesentlich besser denn das demokratische Regime vor 411 beurteilte [262], so war dies sicher nicht eine bloße Reaktion auf einen Konformitätsdruck, der von seinen Zeitgenossen ausging. "Das Ergebnis dieser neuen (sc. versöhnlichen) Haltung beider Parteien mußte ein positives, mußte eine bessere Demokratie sein, als sie bisher in Athen zu sehen war." [263] Nach den beiden oligarchischen Revolutionen und in engem Zusammenhang mit deren Überwindung nahm im Vergleich zum fünften Jahrhundert der Grad der Anerkennung oder mindestens der Duldung erheblich zu. Ich sehe ganz allgemein ein interessantes Ergebnis darin, daß Konflikte für eine begrenzte Zeit bezüglich der Demokratie "dysfunktional" wirken und dennoch hinterher dem "Funktionieren" der Demokratie ausgesprochen dienlich sein können.

259) Popper, aaO, Bd. I, S. 192 und S. 303 f., Anm. 48.

260) Hackl, aaO, S. 126.

261) Zur Frage der allgemeinen Anerkennung der Demokratie nach deren Wiederherstellung: J. A. O. Larsen, "The Judgment of Antiquity on Democracy", Classical Philology, XLIX (1954), S. 6. Desgleichen Tarkiainen (aaO, S. 204): "Ähnlich wie heutzutage in vielen Ländern stand die Demokratie gleichsam über aller Diskussion."

262) Cloché, aaO, S. 278.

263) Hackl, aaO, S. 132.

Abschnitt II

Die Versammlungsdemokratie in einem schweizerischen Landsgemeindekanton: Das Beispiel Glarus

§ 1 Der Kanton Glarus als Glied der Schweizerischen Eidgenossenschaft

A. Die Landsgemeindekantone

In fünf Kantonen der Schweiz treten noch heute alljährlich die Kantonsbürger und die niedergelassenen Bürger anderer Kantone zur ordentlichen Landsgemeinde zusammen: nämlich im Kanton Glarus und in den Halbkantonen[1] Appenzell-Außerrhoden und Appenzell-Innerrhoden sowie Obwalden und Nidwalden. Die Befugnisse dieser Volksversammlung auf kantonaler Ebene umfassen[2]: Wahl der Regierung, wobei das Volk im Landammann den Vorsitzenden selber bestimmt[3], Wahl von Richtern und einzelnen Beamten und - mit Ausnahme von Appenzell-Außerrhoden - der Mitglieder des Ständerats (zweite Kammer des eidgenössischen Parlaments); Abstimmung über Verfassungsänderungen und Gesetzesvorlagen, innerhalb bestimmter Grenzen aber auch Beschlüsse in Verwaltungsangelegenheiten. Obwalden stellt insofern eine Ausnahme dar, als seit über vierzig Jahren über Verfassungs-, Gesetzes- und Steuervorlagen nicht mehr an der Landsgemeinde selber, sondern an der Urne abgestimmt wird[4]. Auf der andern Seite darf in Appenzell-Außerrhoden, dem bevölkerungsreichsten Kanton mit Versammlungssystem, zu Landsgemeindegeschäften nicht mehr diskutiert werden[5]!

1) Die Halbkantone sind in doppelter Hinsicht minderen Rechts. Einerseits nämlich zählen in der Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung im Bund - vorab bei der Änderung der Bundesverfassung nach Art. 123 BV - die Stimmen der Halbkantone nur halb. Anderseits senden sie nur einen Vertreter in den Ständerat. Vgl. F. Fleiner und Z. Giacometti, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949, S. 48 f.

2) Max Kellenberger, Die Landsgemeinden der schweizerischen Kantone, Diss. iur. Zürich, Winterthur 1965, Kap. 4, S. 44 - 64.

3) Dies ist eine Ausnahme von der Regel, wonach sich die Organe selber konstituieren. Kellenberger, aaO, S. 54.

4) Kellenberger, aaO, S. 99 f.

5) Kellenberger, aaO, S. 89 f.

Verfassungs- und Gesetzesvorlagen müssen der Landsgemeinde unter allen Umständen vorgelegt werden. Umgekehrt darf die Versammlung selber keine neuen Sachfragen aufgreifen, auch wenn diese durchaus in den Bereich ihrer Kompetenzen fallen. "Ein Antrag kann nur rechtsgültig vor die Landsgemeinde gelangen, wenn er zuvor die Beratung des Rates passiert hat."[6] Immerhin können in den Kantonen Glarus und Innerrhoden an der Landsgemeinde selber Anträge auf Abänderung der Vorlagen gestellt werden[7].

Wer kann innerhalb der erwähnten Grenzen - Vorberatung durch den Rat - einen Antrag an die Landsgemeinde stellen? Nun, auch hier wird die Unterschiedlichkeit der politischen Einrichtungen in den einzelnen Landsgemeindekantonen sichtbar: das Merkmal "Versammlungssystem" läßt der Ausgestaltung der Teilnahmerechte einige Freiheitsgrade. Glarus und Innerrhoden kennen die Einzelinitiative sowohl für die einfache Gesetzgebung als auch für die Verfassungsrevision; in den beiden Unterwalden kann ein einzelner Bürger ein Initiativbegehren nur auf dem Gebiet der einfachen Gesetzgebung stellen[8]. Appenzell-Außerrhoden schließlich kennt seit neunzig Jahren überhaupt nur noch die Pluralinitiative[9].

Ob die Institution der Versammlungsdemokratie in den Landsgemeindekantonen eine hohe politische Bedeutung erlangt, hängt in nicht geringem Grad von den Grenzen ab, die den Kantonen durch das Bundesrecht gesetzt sind. Dieser Punkt muß besonders betont werden, weil ich im Rahmen meiner Untersuchung zur Polis-Demokratie das Problem der Zuständigkeiten auf verschiedenen Stufen der staatlichen Willensbildung nicht erörtert habe beziehungsweise nicht erörtern mußte.

6) Lorenz Zünd, Das Parlament in den Landsgemeindekantonen, Diss. rer. publ., St. Gallen 1954, S. 56.

7) In Glarus gemäß Verfassung, in Appenzell-Innerrhoden auf Übung beruhend. Kellenberger, aaO, S. 81.

8) Kellenberger, aaO, S. 78. - Überraschenderweise kennt Zürich als Kanton mit sehr großer Bevölkerungszahl und Urnensystem die Einzelinitiative für Total- und Partialrevision der Verfassung sowie für die einfache Gesetzgebung. Allerdings muß das Individualbegehren von einem Drittel der Mitglieder des Kantonsrats unterstützt werden: Z. Giacometti, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941, S. 453, Anm. 10; S. 464, Anm. 9; S. 472, Anm. 21. - Nach einer Mitteilung der Staatskanzlei Zürich wird dieses Recht immer wieder benützt. Besonders interessant scheint mit der Fall, wo es um die Abschaffung der Schulgelder an Mittelschulen ging. Das Gesetz wurde im Kantonsrat nur knapp abgelehnt. Im Anschluß daran ergriff jemand die Einzelinitiative. Sie war erfolgreich, weil die annehmende Minderheit im Kantonsrat genügend groß gewesen war. (Die Kenntnis dieses Falles verdanke ich Herrn Dr. Willi Schneider, Basel.)

9) Heinrich Ryffel, Die schweizerischen Landsgemeinden, Zürich 1903, S. 281.

B. Die Grenzen der Selbstbestimmung der Kantone

Die Kantone sind in ihren Entscheidungsbefugnissen nach zwei Richtungen eingeschränkt. Sie können erstens ihre Verfassungen nicht nach einem beliebigen Verfahren abändern und sind auch inhaltlich in der Verfassungsrevision an das Bundesrecht gebunden. Die Bundesverfassung weist zweitens der Eidgenossenschaft ausschließliche oder nicht ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen auf bestimmten Sachgebieten zu und entzieht diese so dem Entscheid der Kantone.

Die Bundesverfassung fordert in Artikel 6[10], daß die kantonalen Verfassungen vom Volk angenommen worden sind (obligatorisches Referendum) und jederzeit revidiert werden können, wenn eine absolute Mehrheit der Bürger - oder auch ein geringere Anzahl - dies verlangt (Volksinitiative auf Partial- und Totalrevision). Im weiteren müssen die Kantonsverfassungen direkte oder indirekte Demokratien der einfachen Gesetzgebung vorsehen. Schließlich aber dürfen die kantonalen Grundgesetze ganz allgemein nichts enthalten, was den Vorschriften der Bundesverfassung widerspricht. Es liegt nun nicht etwa im Ermessen des Bundes, einem Kanton die formelle Gewährleistung einer revidierten Verfassung zu versagen. Sobald die vorgelegte Kantonsverfassung den beschriebenen Anforderungen genügt, muß der Bund sie genehmigen[11].

Die demokratische Verfassung wurde den Landsgemeindekantonen natürlich nicht erst durch diese Bestimmungen der Bundesverfassung oktroyiert. Immerhin setzte das Bundesrecht einzelne ältere Verfassungsbestimmungen außer Kraft. So fiel, unter anderem auch in Glarus, die Einrichtung dahin, wonach revidierte Verfassungsartikel erst nach einer gewissen Frist wieder abgeändert werden durften[12]. Es sei besonders hervorgehoben, daß im Rahmen einer Änderung der Kantonsverfassung die Landsgemeinde selber abgeschafft werden darf. Vom Standpunkt des Bundesrechts ist dagegen nichts einzuwenden, sofern nur die Verfassungsrevision auf demokratischem Wege zustandegekommen ist. Das geschah zuletzt im Jahre 1928, als die Landsgemeinde des Kantons Uri das Institut der Landsgemeinde selber abschaffte[13].

Die Ausscheidung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Kantonen erfolgt so, daß die Zuständigkeiten der Kantone generelle sind,

10) Vgl. den Kommentar von Fleiner-Giacometti, aaO, S. 56 ff.
11) Fleiner-Giacometti, aaO, S. 131.
12) Ryffel, aaO, S. 190.
13) Zünd, aaO, S. 26.

der Eidgenossenschaft hingegen nur die enumerierten Kompetenzen zustehen. Was die Bundesverfassung nicht ausdrücklich dem Bund vorbehält, ist automatisch Sache der Kantone[14]. Gesetzgebungskompetenzen des Bundes schließen zuweilen nicht aus, daß auch die Kantone auf dem gleichen Gebiet gesetzgeberisch tätig werden: dies ist der Fall, wenn dem Bund lediglich die Oberaufsicht übertragen wird. Er ist dann zur Grundsatzgesetzgebung befugt; im übrigen sind die Kantone auf dem betreffenden Sachgebiet nach wie vor zuständig[15]. Eine solche Oberaufsicht des Bundes ist nach Artikel 25 der Bundesverfassung unter anderem für die Jagd und die Fischerei vorgesehen. Die gesetzgeberische Tätigkeit der Kantone wird damit keineswegs ausgeschlossen: an der Landsgemeinde des Kantons Glarus sind sogar Gesetzesvorlagen betreffend das Jagd- und Fischereiwesen häufig vertreten und gleichzeitig oft umstritten[16].

Kantonale Rechtssätze, welche die Kompetenzausscheidung der Bundesverfassung mißachten, sind nichtig. Umgekehrt besteht *kein* bundesgerichtlicher Schutz gegen Gesetze und allgemeinverbindliche Beschlüsse des Bundes, welche sich kantonale Kompetenzen anmaßen. Nach Artikel 113, Absatz 3, der Bundesverfassung bricht kompetenzwidriges Bundesrecht kompetenzgemäßes kantonales Recht. Die Kompetenzvorschriften der Bundesverfassung sind also "nach dieser Richtung leges imperfectae"[17]. Diese asymmetrische Beziehung wirkt sich praktisch dahin aus, daß der Bund sich nicht selten über die kantonalen Zuständigkeiten einfach hinwegsetzt.

C. Daten und Hinweise zur sozialen Zusammensetzung der Bevölkerung in den Landsgemeindekantonen

Die Effektivität der Versammlungsdemokratie ist bekanntlich auch von der Bevölkerungsgröße beziehungsweise der Zahl der politisch Berechtigten abhängig. Werfen wir deshalb zunächst einen Blick auf die Bevölkerungsgröße und den Ausländeranteil in den fünf Landsgemeindekantonen:

14) Fleiner-Giacometti, aaO, S. 66 f.

15) Fleiner-Giacometti, aaO, S. 91 f.

16) Sachgebiete an der Glarner Landsgemeinde und Diskussion dazu: W. Stauffacher, "Erfahrungen mit der Versammlungsdemokratie. Am Beispiel der Glarner Landsgemeinde", Glarner Nachrichten, Nr. 99, 30. April 1966.

17) Fleiner-Giacometti, aaO, S. 82. Vgl. auch ebd., S. 83, 94.

Wohnbevölkerung und Anteil der Ausländer

1960	Appenzell-Außerrhoden	Glarus	Obwalden	Nidwalden	Appenzell-Innerrhoden
Wohnbevölkerung	48'920	40'148	23'135	22'188	12'943
Ausländer	4'852	5'989	1'218	1'665	740
Ausländer in %	9.9	14.9	5.3	7.5	5.7

Quelle: *Statistisches Jahrbuch der Schweiz*, 1965, S. 12, 32.

Der Kanton Glarus steht zwar mit außerordentlich großem Abstand auf den nächstkleineren Kanton Obwalden an zweiter Stelle in der Rangordnung nach der Wohnbevölkerung. Berücksichtigt man indessen nur die Bevölkerung schweizerischer Nationalität, so ist der Unterschied weniger kraß. Wohl bleibt Glarus an der zweiten Stelle; allein, der Anteil der - eo ipso politisch nicht berechtigten - Ausländer erreicht hier den höchsten Wert innerhalb der Landsgemeindekantone. Gleichzeitig übersteigt hier diese Quote den schweizerischen Durchschnitt von 10,8 %[18], während die anderen Landsgemeindekantone durchwegs unter diesem Mittelwert bleiben.

Im Jahre 1960 teilte sich nun die Wohnbevölkerung wie folgt auf die beiden wichtigsten Konfessionen auf:

Wohnbevölkerung nach Konfession in %

1960	Appenzell-Außerrhoden	Glarus	Nidwalden	Obwalden	Appenzell-Innerrhoden
Protestanten	76.6	58.8	7.6	3.8	3.7
Römisch-Katholiken	22.5	40.9	92.1	96.0	96.2

Quelle: *Statistisches Jahrbuch der Schweiz*, 1965, S. 39.

Den fast völlig homogen katholischen Kantonen Appenzell-Innerrhoden, Obwalden und Nidwalden steht der Kanton Appenzell-Außerrhoden mit einer starken protestantischen Mehrheit gegenüber. Dieses Bild ist insofern repräsentativ für die Situation der Schweiz, als es zwar einige Kantone mit

18) Statistisches Jahrbuch der Schweiz, 1965, S. 32.

praktisch durchwegs katholischer Bevölkerung gibt, in mehrheitlich protestantischen Kantonen jedoch jeweils eine starke katholische Minderheit lebt[19]. Glarus nimmt unter den Landsgemeindekantonen in dieser Hinsicht eine Mittelstellung ein: die protestantische Mehrheit ist hier zu wenig deutlich, als daß man von einem protestantischen Kanton sprechen könnte. Da wir uns für den Prozeß der politischen Entscheidung interessieren, müssen wir auch die konfessionelle Zusammensetzung der schweizerischen Bevölkerung des Kantons Glarus kennen. Gerade in diesem Kanton deckt sich die konfessionelle Struktur der Schweizer keineswegs mit derjenigen der Ausländer; von fünf Ausländern sind hier nämlich vier Italiener[20]. Da gleichzeitig die Ausländerquote in Glarus relativ hoch ist, verwundert es nicht, daß 1960 dem erwähnten Anteil der Protestanten an der Wohnbevölkerung von ungefähr 59 % ein solcher an der Bevölkerung schweizerischer Nationalität von gegen 68 % gegenübersteht[21]. In Appenzell führte die konfessionelle Spaltung dazu, daß sich der protestantische und der katholische Teil am Ende des 16. Jahrhunderts in zwei autonome Kantone trennten. Außer durch eine schwächere Vertretung an der Tagsatzung (Konferenz der Glieder des Staatenbundes) unterschieden sich die beiden Halbkantone in nichts von den andern Gliedern der Eidgenossenschaft. Anlaß zu dieser Trennung war wohl nicht zuletzt die kompromißlose Anwendung des Mehrheitsprinzips: die protestantische Mehrheit besetzte alle Ämter mit Angehörigen ihrer eigenen Konfession[22].

Obwohl konfessionell ebenfalls inhomogen, konnte sich der Kanton Glarus doch als institutionelle Einheit behaupten. Dies war nur deshalb möglich, weil mit dem Religionsvertrag von 1623 eine Art Surrogat für die Kantonstrennung geschaffen wurde. Von nun an fanden im Kanton Glarus drei verschiedene Bürgerversammlungen statt: die gemeine Landsgemeinde und die beiden konfessionellen Sondergemeinden[23]. Auf diese Weise konnte sich die katholische Minderheit vor allem eine gewisse Vertretung in den Behörden sichern. Zu Beginn des 19. Jahrhunderts war die Zahl der Katholiken aber auf knapp ein Achtel der Protestanten zusammengeschrumpft. In der Folge beschloß die gemeine Landsgemeinde, an der die Protestanten eine erdrückende Mehrheit stellten, im Jahre 1836, die konfessionellen Son-

19) Statist. Jb. d. Schweiz, 1965, S. 39.

20) Statist. Jb. d. Schweiz, 1965, S. 33.

21) "Eidgenössische Volkszählung 1. Dezember 1960", Band 10: Kanton Glarus, Statistische Quellenwerke der Schweiz, Heft 349, Bern 1963, S. 31.

22) Ryffel, aaO, S. 25.

23) Ryffel, aaO, S. 25 f.

der-Landsgemeinden aufzuheben. Um die revidierte Verfassung durchsetzen zu können, mußte die protestantische Mehrheit eine katholische Ortschaft militärisch besetzen[24]. Im Laufe des 19. Jahrhunderts blieb zwar eine starke protestantische Mehrheit erhalten; die Gewichte verschoben sich indessen deutlich zugunsten der Katholiken: waren im Jahre 1837 von 1'000 Einwohnern des Kantons Glarus noch 864 protestantischer Konfession gewesen, so erreichte dieser Anteil im Jahre 1888 noch 767, 1910 schließlich bloß noch 720[25].

Wäre der Anteil der Katholiken nicht vorübergehend stark gesunken, so hätte die konfessionelle Spaltung des Kantons Glarus wohl kaum je die Bildung eines einheitlichen politischen Gebildes zugelassen. Als dann die zahlenmäßige Bedeutung der katholischen Bevölkerung wieder zunahm, war inzwischen die gemeinsame Landsgemeinde zur bewährten Institution geworden. Darüber hinaus hatte die konfessionelle Frage zugunsten der sozialen Frage so stark an Gewicht verloren, daß die Einheit der politischen Institutionen nicht mehr gefährdet werden konnte.

Im Kanton Glarus wurde deshalb die soziale Frage aktuell, weil schon früh eine intensive Industrialisierung dieses Land erfaßte. Einen deutlichen Eindruck von der "modernen" wirtschaftlichen Struktur dieses Kantons erhält man, wenn man erfährt, daß schon in den späten 1860er Jahren der Anteil der landwirtschaftlichen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung unter 20 % fiel[26]. Die folgenden Vergleichsziffern zur wirtschaftlichen und sozialen Struktur der Landsgemeindekantone dürften für den vorliegenden Zusammenhang genügen (siehe nebenstehende Tabelle).

D. Die Parteien in den Landsgemeindekantonen

In einer Klassifikation der Landsgemeindekantone nach ihrer Parteienzahl bildet das besonders landwirtschaftsreiche und fast durchwegs katholische Appenzell-Innerrhoden einen interessanten Extremfall. Hier gehören nämlich alle Mitglieder der Kantonsregierung der gleichen Partei an: den Katholisch-Konservativen. Die parteimäßige Homogenität der Exekutive mag nun dem ausländischen Betrachter als durchaus normal erscheinen. Allein, in der Schweiz steht dieses Phänomen einzig da, kooperieren hier doch ty-

24) Ryffel, aaO, S. 168 f.

25) W. Bickel, Bevölkerungsgeschichte und Bevölkerungspolitik der Schweiz, Zürich 1947, S. 299.

26) Walter Bodmer, "Das Glarnerische Wirtschaftswunder", Jahrbuch des Historischen Vereins des Kantons Glarus, 55 (1952), S. 316.

Berufstätige nach Erwerbsklassen in %

1960	Glarus	Appenzell-Außerrhoden	Nidwalden	Appenzell-Innerrhoden	Obwalden
Industrie, Handwerk, Baugewerbe	68.0	54.9	46.3	43.4	39.8
Dienstleistungen a)	20.2	26.2	31.5	19.1	26.4
Landwirtschaft	8.8	13.9	17.9	32.2	27.2

1900	Glarus	Appenzell-Außerrhoden	Nidwalden	Appenzell-Innerrhoden	Obwalden
Industrie u. Gewerbe	67.4	71.9	40.2	52.6	32.9
Urproduktion	18.7	17.2	41.5	36.3	51.6

Quellen: *Statistisches Jahrbuch der Schweiz*, 1965, S. 46;
Statistisches Jahrbuch der Schweiz, 1905, S. 13ff., 22f.

a) Handel, Banken, Versicherungen, Verkehr, Gastgewerbe und andere Dienstleistungen (inkl. Arbeitslose)

pischerweise *alle* wichtigen Parteien in den kantonalen Regierungen[27]. In Innerrhoden existiert eben überhaupt nur eine Partei; in der legislativen Versammlung[28] dieses Kantons hat sich keine parteimäßig organisierte Opposition herausgebildet.

Daß in Innerrhoden nur eine politische Partei zum Zuge kommt, kann allein mit einem Hinweis auf die spezifisch bäuerliche Struktur dieses Landes nicht zureichend erklärt werden. Da andere Erwerbszweige auch nicht

27) Vgl. Roger Girod, "Geography of the Swiss Party System", in: E. Allardt and Y. Littunen (Hrsg.), Cleavages, Ideologies and Party Systems, Transactions of the Westermarck Society, Vol. X, Helsinki 1964, S. 132, 137f.

28) Genau genommen bildet die Volksvertretung zusammen mit der Landsgemeinde die Legislative. Vgl. Kellenberger, aaO, S. 41; Zünd, aaO, S. 46.

schwach vertreten sind und von daher Ansätze für politische Konflikte bestehen, sehe ich die spezifische Ursache für das Bestehen eines "Einparteiensystems" eher im religiösen Bereich. Das kulturelle System Innerrhodens ist in hohem Grade durch die Religion geprägt; gleichzeitig aber bestehen in dieser Richtung keine nennenswerten kulturellen Minderheiten: die konfessionelle Homogenität ist praktisch gewahrt. Die dem Bürger und Bewohner dieses kleinen Gemeinwesens gesetzten normativen Grenzen sind damit in einer - der einzigen - *politischen Partei* verkörpert. Die konfessionelle Zugehörigkeit der Bürger Innerrhodens wurde im Zuge der Kantonstrennung zum konstitutiven Merkmal des neuen Halbkantons. Dies gilt auch für den andern Kantonsteil; das für die Situation Innerrhodens Spezifische liegt nun darin, daß die Katholiken im alten Kanton Appenzell in der Minderheit gewesen waren und deshalb wohl dem Protestantismus mit doppeltem Argwohn begegnen.

In den beiden Unterwalden war im Jahre 1962 die Freisinnige Partei im Regierungsrat recht gut vertreten. Die Katholisch-Konservativen stellten indessen die absolute Mehrheit. In Nidwalden besaß die katholisch-konservative Partei auch in der Volksvertretung eine solche komfortable Mehrheit. In Obwalden können die Ratsmitglieder nach Parteien überhaupt nicht ausgeschieden werden[29]. Wenn in den beiden Unterwalden die Freisinnigen immerhin "geduldet" werden, so darf dies zum Teil sicher darauf zurückgeführt werden, daß sich hier die katholische Kultur nicht - gegen den andern Halbkanton - in der Defensive befindet oder befand.

Im überwiegend protestantischen und gleichzeitig recht stark industrialisierten Kanton Appenzell-Außerrhoden besaßen 1962 die Freisinnigen von sieben Regierungsratssitzen deren sechs, der restliche war von einem Sozialdemokraten besetzt. Einige der bürgerlichen Regierungsräte waren aber nur lose mit der Freisinnigen Partei verbunden. Die Mitglieder des Parlaments konnten überhaupt nicht mit einer bestimmten Partei identifiziert werden. Das Parteiwesen scheint in diesem Kanton keine bedeutende Rolle zu spielen[30]. Dieser Zustand darf wohl nicht zuletzt auf das Wahlsystem zurückgeführt werden: Außerrhoden kennt die Mehrheitswahl. Hingegen neige ich zur Auffassung, daß in den katholischen Landsgemeindekantonen die dort ebenfalls angewendete Mehrheitswahl für die Parteienzahl nicht von ausschlaggebender Bedeutung ist[31].

29) Girod, aaO, S.139f.; Tab.I, S.154; Tab.II, S.158f.

30) Girod, aaO, S.138, 140; Tab.I, S.155; Tab.II, S.160.

31) Angaben über Wahlsysteme bei Volksvertretungen: Statistisches Jahrbuch der Schweiz, 1965, S.546.

Im Kanton Glarus weicht die Parteienstruktur völlig von dem in den beiden Unterwalden und Appenzell gewonnenen Bild ab. So sind in der Regierung vier Parteien vertreten: die Freisinnigen, die Demokraten (früher: sozialpolitisch fortschrittliche Bürgerliche), die Sozialdemokraten und die Konservativ-Christlichsozialen (Katholiken). Die gleichen Parteien sind auch im Landrat vertreten, ohne daß eine unter ihnen die absolute Mehrheit erreichen würde[32]. Die Landräte werden in geheimer Abstimmung nach einem modifizierten Verhältniswahlsystem bestellt; in den Wahlkreisen mit nur einem Vertreter wird der Majorz, in den übrigen der Proporz angewendet[33]. Ganz abgesehen von der Anzahl der Parteien verdient die Tatsache hervorgehoben zu werden, daß die einer "vaterländischen Arbeiterpolitik" verpflichteten Demokraten sich im Glarnerland - verglichen mit andern schweizerischen Kantonen - besonders stark behaupten konnten[34].

E. Der "Sonderfall" Glarus

Wer an die Einrichtungen der Einzelinitiative und des Abänderungsantrags an der Landsgemeinde einerseits, an die industrialisierte Wirtschaft und die pluralistische Parteienstruktur anderseits denkt, wird sich der Einsicht nicht verschließen können, es handle sich beim Kanton Glarus um einen besonders interessanten Fall eines Gemeinwesens mit Versammlungssystem. Man könnte im Sinne Schumpeters[35] entgegnen, dieser Unterschied sei unerheblich, weil die "klassische Demokratie" nur dort funktionieren könne, wo sich die Bürger sowieso einig sind beziehungsweise nur Auseinandersetzungen um wenig wichtige Dinge stattfinden. Ich glaube aber zeigen zu können, daß es gerade in Glarus mitunter um Probleme ging, bei welchen verschiedene Gruppierungen von Bürgern jeweils andere politische Alternativen befürworteten und diese gleichzeitig auch recht hoch bewerteten - das heißt, der Ausgang der Abstimmung war ihnen keineswegs gleichgültig[36].

32) Girod, aaO, S. 143; Tab. I, S. 155; Tab. II, S. 159.

33) Statist. Jb. d. Schweiz, 1965, S. 546.

34) F. R. Allemann, "Glarus. Ein Arbeiterland mit Traditionen", Die Tat, Zürich, Nr. 351, 25. Dezember 1959.

35) Joseph A. Schumpeter, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, Bern, 2. Aufl. 1950, S. 425. - Die Behauptung Schumpeters ist auf die Schweiz gemünzt.

36) Der Begriff "wenig wichtige Sachfragen" ist meines Erachtens nicht haltbar. Gedanklich präziser und empirisch ergiebiger ist derjenige der "intensity", wie ihn zum Beispiel Robert A. Dahl verwendet. Hier wird allein auf die Stärke der - allerdings schwer meßbaren - individuellen Präferenzen abgestellt und kein quasi objektiver Maßstab für "Wichtigkeit" vorausgesetzt. R. A. Dahl, A Preface To Democratic Theory. Chicago 1956, Kap. 4, S. 90 - 119.

Aus dem Gesagten folgt aber auch ohne weiteres, daß es mir nicht darum geht, Aussagen über *die* Landsgemeinde zu machen. Insbesondere wird hier nicht der Zweck verfolgt, aus den Merkmalen der verschiedenen Landsgemeindedemokratien gleichsam einen Mittelwert zu erarbeiten: es wird also kein Durchschnittstypus gebildet. Da ich auf der einen Seite den - gemessen an den beschriebenen Kriterien - interessantesten Landsgemeindekanton herausgreife und auf der andern Seite meine Aufmerksamkeit auf besonders intensive politische Konflikte in der Geschichte dieses Kantons richte, darf der Anspruch auf Repräsentativität nicht erhoben werden. Ich halte es für soziologisch wenig ergiebig, den politischen Alltag in den Landsgemeindekantonen getreulich abzubilden. Das Studium der einzelnen Auseinandersetzungen und Entscheide soll demgegenüber vor allem dazu dienen, die folgende Frage zu klären [37] : Ist es einer Mehrheit von Bürgern ohne besondere soziale Geltung und ohne öffentliches Amt möglich, auch gegen allfälligen Widerstand der Mehrheit der zuständigen Amtsträger und der interessierten Inhaber sozial hochbewerteter Positionen ihren Präferenzen entsprechende politische Maßnahmen gewaltlos durchzusetzen - auch wenn dies aktives Handeln, nicht bloß ein Veto impliziert?

37) Die Stabilitätsbedingungen der Landsgemeindedemokratie stehen nicht im Zentrum meiner Betrachtungen. Erstens halte ich es für unerläßlich zu wissen, wie in einer bestimmten politischen Ordnung der Entscheidungsprozeß überhaupt geregelt ist; die Stabilität dieser Ordnung ist eine Sache für sich. Will man zweitens den Zusammenhang zwischen bestimmten Elementen und Variablen einerseits und der Stabilität der Demokratie anderseits untersuchen, so ist man auf recht gewagte Gedankenexperimente angewiesen, wenn in der untersuchten Gebietskörperschaft keine versuchten oder ausgeführten Regime- beziehungsweise Systemänderungen festgestellt werden können. Drittens kann es sich bei der schweizerischen Landsgemeindedemokratie praktisch nur um die Frage "Versammlungssystem oder Urnensystem?" und nicht um den Gegensatz zwischen direkter und repräsentativer Demokratie handeln. So gilt es heute als sicher, daß die Einführung des Frauenstimmrechts der Landsgemeinde ein Ende setzen wird. Sicher spielt dabei, wie Catlin zum Beispiel annimmt, die Teilnehmerzahl eine Rolle; entscheidend dürften aber ideologische Gründe sein. Vgl. George E. Gordon Catlin, Systematic Politics, Toronto 1962, S. 163. - Am Rande sei vermerkt, daß ich aus den beiden zuerst aufgeführten Gründen die Behauptung Lipsets - in dieser apodiktischen Form - ablehne, die Untersuchung der Stabilität einer Institution oder eines bestimmten politischen Regimes sei der Hauptgegenstand der politischen Soziologie: Seymour Martin Lipset, "Political Sociology", in: R. K. Merton, L. Broom and L. S. Cottrell, Jr. (Hrsg.), Sociology Today, New York 1959, S. 91 f.

§ 2 Zum Problem der politischen Wirkungschancen einer Mehrheit beliebiger Bürger in der Glarner Versammlungsdemokratie

A. Wie gelangt eine bestimmte politische Alternative vor die Landsgemeinde?

Einer Mehrheit, wie immer sie sich zusammensetzt, muß zunächst eine reale Chance eingeräumt werden, sich zu konstituieren. Wo schon die *Eröffnung* der politischen Diskussion ein hohes Maß an Engagement und Energie durch breite Kreise verlangt, sinkt die Wahrscheinlichkeit rapide, daß schließlich eine Mehrheit beliebiger Bürger ihre Präferenzen durchsetzen kann. Das ist unter Umständen dann der Fall, wenn zur Ergreifung einer Initiative sehr viele Unterschriften erforderlich sind.

Im Kanton Glarus hat der *einzelne Stimmberechtigte* die Möglichkeit, Eingaben zu formulieren und die Landsgemeinde zu veranlassen, auf dem Gebiet der Verfassungsänderung und der einfachen Gesetzgebung, sowie in begrenztem Maße auch in Verwaltungsangelegenheiten tätig zu werden[38]. Im gedachten Extremfall könnte ein Bürger jede beliebige Frage, welche in den Kompetenzbereich der Landsgemeinde fällt, unmittelbar an der Versammlung aufgreifen und zur Diskussion stellen. Seine Mitbürger könnten dann den Vorschlag nach ihrem Ermessen übernehmen, abändern oder ablehnen. In Wirklichkeit darf der Stimmberechtigte im Kanton Glarus weder unmittelbar an der Landsgemeinde neue Fragen aufgreifen noch auch nur direkt an die Versammlung Anträge richten.

Die Eingaben müssen vorher die Debatten des Landrates passieren. Dieser ist die in geheimer Wahl bestellte Volksvertretung. Seine Sitzzahl variiert mit der Größe der Bevölkerung; im Jahre 1962 bestand er aus 81 Mitgliedern[39]. Der Zeitpunkt, bis zu welchem die sogenannten Memorialsanträge eingereicht werden müssen, wurde mehrere Male vorverlegt und fällt seit 1962 auf den 1. Oktober des der Landsgemeinde vorangehenden Jahres[40]. Damit liegt zwischen Ablauf der Eingabefrist und ordentlicher Landsgemeinde eine Zeitspanne von etwa sieben Monaten. In der Zwischenzeit muß der Landrat als vorberatende Behörde die Memorialsanträge auf ihre Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit prüfen[41].

38) Werner Stauffacher, Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus, Diss. iur. Zürich, Glarus 1964, S. 244f., 252.

39) Girod, aaO, Tab. I, S. 155.

40) Stauffacher, Diss., S. 250.

41) Vgl. Zünd, aaO, S. 114ff.

Dem Landrat obliegt es also zunächst, die Anträge an die Landsgemeinde auf ihre formelle und materielle Rechtmäßigkeit zu untersuchen und dementsprechend über ihre Zulässigkeit zu entscheiden. Faktisch liegt diese Prüfung allerdings in den Händen der Regierung[42]. Es soll vor allem verhindert werden, daß die Landsgemeinde ihre Kompetenzen überschreitet. Nun ist es ja selbstverständlich, daß rechtswidrige Anträge der Versammlung nicht vorgelegt werden. Ohne diese Vorberatung durch Regierungsrat und Landrat würden zweifellos solche widerrechtliche Eingaben in nicht geringer Anzahl die Landsgemeinde erreichen. Die Rechtmäßigkeitsprüfung durch die Behörden erscheint deshalb nicht nur vom demokratischen Standpunkt aus als unproblematisch, sondern an rechtsstaatlichen Kriterien gemessen geradezu als unentbehrlich.

Wird ein Antrag als zulässig erklärt, so prüft man ihn noch auf seine Zweckmäßigkeit. Eine Minderheit von zehn Stimmen reicht allerdings aus, um eine Eingabe erheblich zu erklären. Ein erheblicher Antrag wird der Bürgerversammlung zusammen mit einem Gutachten vorgelegt. Im gedruckten Memorial, das den Stimmbürgern einige Zeit vor der Landsgemeinde zugesandt wird, sind im Anhang auch allfällige unerhebliche Anträge aufgeführt; diese bilden den sogenannten Beiwagen. Jeder Stimmbürger kann an der Landsgemeinde verlangen, daß die Versammlung auf einen solchen Antrag dennoch eintritt. Ergibt sich tatsächlich eine Mehrheit für Eintreten, so wird die Eingabe in die Traktandenliste der folgenden Landsgemeinde aufgenommen[43].

Der Landrat kann also nicht gegen eine Mehrheit von Versammlungsteilnehmern einen Antrag einfach der Landsgemeinde vorenthalten. Es ist ihm lediglich möglich, den Entscheid um ein Jahr zu verzögern. Immerhin ist der Zeitpunkt, zu dem eine Frage erörtert werden und dazu ein Entscheid gefällt werden kann, für den Stimmbürger nicht belanglos. Eine Präferenz für eine bestimmte Maßnahme beinhaltet in der Regel den Wunsch, diese unverzüglich in die politische Praxis zu übertragen. Ist somit in der Einrichtung des "Beiwagens" dem Mehrheitsentscheid eine relevante Schranke gesetzt?

Die Landsgemeinde vom 17. Mai 1868 liefert ein Indiz zu dieser Frage. Es lag ihr nämlich ein Antrag vor, welcher die Abschaffung des "Beiwagens" forderte. Der Landrat hatte diese Eingabe mit einem ablehnenden Gutachten versehen. Landammann Joachim Heer legte in der Eröffnungsrede die

42) Stauffacher, Diss., S. 258; Zünd, aaO, S. 120.
43) Stauffacher, Diss., S. 260 ff.; Zünd, aaO, S. 119 f.

Motive dieser Entscheidung dar. Leidenschaftslos versuchte er seinen Mitbürgern zu zeigen, daß es sich beim "Beiwagen" um ein verhältnismäßig ungefährliches und gleichzeitig wirksames Mittel handle, die Landsgemeinde vor einer Überlastung durch überflüssige Vorlagen zu bewahren. Wolle die Versammlung aber diese Einrichtung abschaffen, so verliere der Landrat damit kein bedeutendes Vorrecht[44]. Aus den Ausführungen des Landammanns spricht nicht die Furcht der Behörden, eine entscheidende politische Wirkungsmöglichkeit einzubüßen. Die Versammlung lehnte denn auch den Antrag ab.

Praktisch bedeutsamer als die Erheblicherklärung ist das Recht beziehungsweise die Pflicht des Landrates, die nicht von ihm selber ausgehenden Anträge zu begutachten. Der Landrat ist nicht verpflichtet, einen erheblich erklärten Antrag unverändert der Landsgemeinde vorzulegen. Unter der geltenden Verfassung (seit 1887) wurden im Durchschnitt zwei von fünf Eingaben, welche nicht von den vorberatenden Behörden stammten, abgeändert und der Landsgemeinde als eigene Beschlussesentwürfe vorgelegt[45]. An der Landsgemeinde selber sind allerdings Gegen- und Abänderungsanträge zulässig (s.o., § 1, lit. A). Die ursprüngliche Eingabe kann von einem Stimmbürger wieder hervorgeholt werden; er darf aber auch eine dritte Variante der landrätlichen Vorlage gegenüberstellen - letzteres ein Zeichen besonderer Flexibilität und nur in einer Versammlungsdemokratie denkbar.

Soll die Landsgemeinde aber in der Abstimmung einen vom Gutachten des Landrates abweichenden Beschluß fassen - laute jenes nun auf Ablehnung, Verschiebung, Abänderung oder schließlich Annahme des ursprünglichen Antrags -, so muß sich mindestens *ein* Stimmberechtigter gegen die Vorlage des Landrates äußern. Wird dies unterlassen, so gilt der Antrag des Landrats stillschweigend als genehmigt. Wenn an der Landsgemeinde zu einem bestimmten Traktandum kein Bürger das Wort ergreift, so bestimmt also das Gutachten der vorberatenden Behörde ohne weiteres über Existenz und Inhalt einer gesetzlichen Bestimmung. Im anderen Falle besitzt das landrätliche Gutachten lediglich den Charakter einer Empfehlung; es beeinflußt unter Umständen die Willensbildung der Stimmbürger, kann aber nicht verhindern, daß sich die Landsgemeinde darüber hinwegsetzt.

Von 1912 bis 1961 genehmigte die Landsgemeinde immerhin durchschnittlich fast drei von vier Anträgen stillschweigend[46]. Hätte sich vielleicht in

44) J. Heer, Vaterländische Reden, hrsgg. von G. Heer, Zürich 1885, S. 73.
45) Stauffacher, Diss., S. 263 und Anm. 143. Zur Begutachtung allgemein: ebd., S. 263f.
46) Vgl. den zitierten Artikel Stauffachers in den Glarner Nachrichten.

manchen Fällen eine Mehrheit gegen die Vorlage des Landrats ergeben, wenn jeweils ausdrücklich abgestimmt worden wäre? Im Jahre 1955 lehnte die Landsgemeinde selber eine Vorlage ab, die für jeden Antrag die ausdrückliche Abstimmung forderte[47]. Es kann jedoch nicht ganz ausgeschlossen werden, daß in einzelnen Fällen ein anderes Resultat vorliegen würde, wäre die Vorlage nicht stillschweigend verabschiedet worden. Hätte in einer solchen Sachfrage jedoch eine Vielzahl von Leuten eine andere Alternative sehr hoch bewertet, dann wäre mit größter Wahrscheinlichkeit wenigstens ein Redner für diese eingetreten. In bezug auf unsere Fragestellung kann also von einem echten Problem nicht gesprochen werden.

Eingaben sind auch in Form von allgemeinen Anregungen zulässig - bei einer angestrebten Totalrevision der Verfassung sogar ausschließlich solche[48]. Dem Landrat ist dadurch unter Umständen die Aufgabe gestellt, selber einen Entwurf auszuarbeiten. Im Falle der Totalrevision der Verfassung wird die Landsgemeinde in ihrer Funktion dadurch stark beschränkt, daß sie den Verfassungsentwurf nur annehmen, ablehnen oder an den Landrat zurückweisen darf; sie darf weder einzelne Artikel ablehnen noch den Entwurf inhaltlich verändern[49]. Diese 1887 eingeführte Vorschrift wird allerdings dadurch stark relativiert, daß eine solche Änderung ja über eine Partialrevision der Verfassung dennoch möglich ist.

In der Vorgeschichte zur Verfassungsrevision von 1887 erwies es sich für den Landrat als außerordentlich schwierig, einen von der Landsgemeinde erhaltenen Auftrag zur Ausarbeitung eines Entwurfs in einer Mehrheit für eine bestimmte Verfassung zu "konservieren": so in den Jahren 1874 bis 1876. Als der Landrat seinen Entwurf ausgearbeitet hatte, opponierten bestimmte Gruppen heftig dagegen; ein Sprecher der im Landrat unterlegenen Minderheit drohte sogar mit Obstruktion[50]. Es besteht die Möglichkeit, daß auch in der Allgemeinheit der Stimmbürger die Gegner des Entwurfs eigentlich eine Minderheit bildeten. Die *Intensität* ihrer Präferenz für den bestehenden Zustand hätte aber diejenige der Befürworter der Revision derart deutlich übertroffen, daß ein Teil der ursprünglichen Befürworter entweder auf Stimmabgabe verzichtete oder sogar den Entwurf ablehnte: weil sie selber bei weitem nicht so stark an der Änderung des bestehenden Zustandes interessiert waren wie die Gegner an der Aufrechterhaltung des-

47) Landsgemeinde-Memorial 1955, § 14; Glarner Nachrichten, 2. Mai 1955.

48) Stauffacher, Diss., S. 130 f., 253 f.

49) Stauffacher, Diss., S. 133.

50) Zur Geschichte der zweimaligen Rückweisung des Entwurfs 1875 und 1876: Otto Bartel und Adolf Jenny, Glarner Geschichte in Daten, Band II, Glarus 1931, S. 504 - 514.

selben, und weil sie eine harte Auseinandersetzung befürchteten. Trifft diese Annahme zu, dann hat ein Minoritätsveto schon auf der Stufe der Willensbildung gewirkt[51].

B. Rationaler Entscheid und Wirkungschancen des Bürgers an der Landsgemeinde

Der Prozeß der politischen Entscheidung im Kanton Glarus erlaubt es dem einzelnen Bürger in einem in andern Kantonen, zumal solchen mit Urnensystem, ungekannten Ausmaß, auf verschiedenen Stufen neue beziehungsweise veränderte Alternativen vorzubringen. Wie verhält es sich nun mit dem Entscheid zwischen den einmal formulierten Alternativen? Viele Stimmbürger enthalten sich in einer bestimmten Sachfrage der Stimme oder bleiben der Landsgemeinde ganz fern; im Kanton Glarus sind es in der Regel über 5'000[52]. Lassen es etwa bestimmte Gründe einem Bürger auch dann sinnvoll erscheinen, auf eine Teilnahme zu verzichten, wenn er hinsichtlich der zur Diskussion stehenden Sachfrage (oder Wahl) deutliche Präferenzen besitzt und am Ausgang der Abstimmung interessiert ist?

Die Versammlung wird regelmäßig im Hauptort Glarus abgehalten. Dies bringt naturgemäß für die Bewohner anderer Ortschaften gewisse Nachteile mit sich. Indessen findet im Jahr nur *eine* ordentliche Landsgemeinde statt; außerordentliche Versammlungen wurden unter der geltenden Verfassung keine abgehalten[53]. Da überdies seit Anfang dieses Jahrhunderts jeweils zur Landsgemeinde die Eisenbahntaxen ermäßigt werden[54], müssen die Beweggründe der Nichtstimmenden eher woanders gesucht werden.

Nun bringt es jeder nicht einstimmige Sach- oder Wahlentscheid mit sich, daß der einzelne Stimmbürger *gegen* irgend einen andern Stellung nehmen muß. Ganz abgesehen einmal von einander widersprechenden Gruppenloyalitäten (cross-pressures) dürfte bei manchen Personen eine gewisse Scheu vorhanden sein, irgend jemanden vor den Kopf zu stoßen. Der Verzicht auf die politische Teilnahme hat dann den Vorteil, daß der Stimmbürger sich Konflikte vom Leibe halten kann. Ist dieses Verhaltensmuster schon in ge-

51) Robert A. Dahl hält in solchen Fällen von "severe asymmetrical disagreement" ein Minderheiten-Veto für legitim und erstrebenswert. Dahl, Preface, Kap. 4, S. 90 - 119.

52) Die Beteiligung an der Landsgemeinde dürfte im Durchschnitt unter 50% betragen. Stauffacher, Diss., S. 294 und Anm. 45.

53) Stauffacher, Diss., S. 221 und Anm. 10.

54) Stauffacher, Diss., S. 277 f.

heimen Wahlen recht verbreitet[55], so wird es erst recht in der offenen Abstimmung eine Rolle spielen. Ob und allenfalls in welchem Maße die Stimmabgabe in der Glarner Versammlungsdemokratie wirklich kontrolliert werden kann, wird später anhand einer konkreten Entscheidungssituation untersucht (s.u., § 3, Lit. C).

Damit ein Stimmbürger im Hinblick auf seine Präferenzen einen rationalen Entscheid fällen kann, benötigt er bestimmte Informationen. Er muß auf der einen Seite die Fakten kennen, von welchen eine beabsichtigte politische Maßnahme auszugehen hat. Auf der anderen Seite wird er im allgemeinen um gewisse Voraussagen nicht herumkommen, durch die er die mutmaßlichen Folgen einer bestimmten Alternative zu erfassen versucht. Ein rationaler Entscheid in einer Sachabstimmung stellt hohe Anforderungen an die Verläßlichkeit der zur Verfügung stehenden Informationen. Ist ein Stimmbürger nicht genügend unterrichtet und hat er auch keine Aussicht, ohne übertriebenen Aufwand die nötigen Auskünfte zu erhalten, so bleibt ihm eben nichts anderes übrig, als der Abstimmung fernzubleiben[56].

Auf kantonaler Ebene, zumal in kleinen Kantonen, ist der Zugang zur politisch relevanten Information bei weitem nicht derart stark monopolisiert wie auf Bundesebene. Der einzelne Bürger befindet sich näher an den Entscheidungszentren und hat sich überdies im Durchschnitt mit weniger komplizierten Fragen zu befassen. Viele Stimmbürger sind deshalb potentielle Informationsproduzenten. Unter den Bedingungen der Versammlungsdemokratie - Appenzell-Außerrhoden bildet eine Ausnahme - können sie ohne weiteres ihre Kenntnisse an ihre Mitbürger vermitteln. Es bedarf dazu bei weitem nicht des Aufwandes an Energie und Kosten, wie er in einem Kanton mit Urnenabstimmung unumgänglich ist. (Die Konsequenzen dieses Sachverhalts im Hinblick auf die Demokratisierungs-Chancen, die mit dem Versammlungssystem verbunden sind, werden genauer untersucht in Abschnitt IV, § 3, lit. A). Für den Informationsproduzenten hat die mündliche Weitergabe von Informationen an der Landsgemeinde selber den großen Vorteil, daß er allfällige Einwände sofort erfährt und - wenn überhaupt - ohne Verzug entkräften kann. Auch der Informationsempfänger wird dadurch erheblich begünstigt, erhält er doch in kurzer Zeit ein geschlosseneres Bild, als dies durch verstreute Inserate und Leitartikel in der Presse geboten

55) Zur Hauptsache auf amerikanischem Material beruhend: Robert E. Lane, Political Life, Glencoe 1959, S. 340.

56) Daß Informationsmangel politische Abstinenz verursachen kann, betont Max Imboden, "Die Volksbefragung in der Schweiz", in: G. A. Ritter und G. Ziebura (Hrsg.), Faktoren der politischen Entscheidung, Festgabe für E. Fraenkel, Berlin 1963, S. 400 f.

wird. Ob er diese Chance auch wirklich ausnützt, ist eine andere Frage: sie kann aber hier nicht behandelt werden. Immerhin spielt in der politischen Willensbildung im Kanton Glarus die politische Propaganda außerhalb der Landsgemeinde schon seit geraumer Zeit eine nicht zu unterschätzende Rolle. Die auf die beiden Komponenten entfallenden Wirkungen und Einflüsse können in ihrer jeweiligen Bedeutung allerdings nicht identifiziert werden. Immerhin steht fest, daß ausgesprochene Verzerrungen, welche in letzter Minute in Zeitungen erscheinen, im Gegensatz zur Urnenabstimmung noch korrigiert werden können[57].

Es sei einmal angenommen, der Stimmbürger habe aufgrund adäquater Informationen und Erwartungen hinsichtlich der Folgen einer Maßnahme einen rationalen Entscheid gefällt und müsse überdies keine Nachteile befürchten, wenn er seine Stimme an der Versammlung abgibt. Ob die Mehrheit ihre Präferenzen auch im Landsgemeindebeschluß ausdrücken kann, hängt dann weitgehend vom Abstimmungsmodus ab. Stimmt nämlich jemand über Annahme (A) oder Ablehnung (B) einer bestimmten Vorlage ab, so wird ihn unter Umständen vor allem andern interessieren, welche Gestalt im einzelnen diese Vorlage annehmen wird: ob A_1 oder A_2. Vielleicht nämlich befürwortet er A_1, lehnt A_2 aber ab. Soweit es nicht in der Kompetenz der Landsgemeinde liegt, die Wahl zwischen den Alternativen A_1 und A_2 zu treffen, geht diese als Prognose in den individuellen Entscheid ein. Ist hingegen der Entscheid über die vorzuziehende Alternative Sache der Versammlung, wird die Stimmabgabe entscheidend vom Abstimmungsmodus beeinflußt. Ein rationaler Entscheid ist nur dann möglich, wenn zuerst zwischen A_1 und A_2, und erst hinterher zwischen $A_{1/2}$ und B gewählt wird. Ist ein solches Eventualverfahren nicht vorgesehen, so kann folgende Situation entstehen. Eine absolute Mehrheit zieht A_1 den beiden anderen Möglichkeiten vor, entscheidet sich jedoch für B, weil sie A_2 negativer bewertet als B. Im anderen Falle bestünde nämlich die Gefahr, daß mit der vorherigen Annahme der Vorlage gleichsam die Katze im Sack gekauft würde; die Mehrheitsverhältnisse sind ja im voraus nicht transparent. Im Kanton Glarus wird die korrekte Methode des Eventualverfahrens angewendet[58]. Daß das angeführte Problem aber praktisch relevant ist, wird sogleich deutlich, wenn man bei Ryffel (1903) noch von Landsgemeindekantonen erfährt, welche Unteranträge erst *nach* Annahme des Hauptantrages der Versammlung zur Entscheidung vorlegten[59].

57) Ein Beispiel ist aufgeführt in: Stauffacher, Diss., S. 234, Anm. 77.
58) Stauffacher, Diss., S. 310.
59) Ryffel, aaO, S. 318.

§ 3 Die Versammlungsdemokratie und das Fabrikgesetz von 1864

A. Fabrikarbeiter formulieren eine Eingabe

In der Glarner Industriestatistik von 1868/69 wurden ungefähr 9'600 in Industriebetrieben beschäftigte Erwerbstätige gezählt[60] - bei einer Wohnbevölkerung von etwa 35'200 im Jahre 1870[61]. Allein in Stoffdruckereien verdienten 5'500 Arbeiter ihren Lebensunterhalt, in Spinnereien und Webereien über 3'800[62]. Muß es unter diesen Bedingungen in einem Kanton mit derart ausgeprägten direkt-demokratischen Einrichtungen nicht einfach selbstverständlich erscheinen, wenn ein Initiativbegehren einiger Fabrikarbeiter zustandekam, das ein fortschrittliches Fabrikgesetz forderte?

Wenn jemand diese Frage ohne weiteres bejahen möchte, so muß er daran erinnert werden, daß die große Zahl von Industriearbeitern nicht nur unter dem Gesichtspunkt ihrer Stimmkraft gesehen werden darf; sie bedeutet auch: der Kanton Glarus war - und damit auch jeder Einwohner - in hohem Maße von seiner Industrie abhängig. Die einseitige Ausrichtung auf Baumwollverarbeitung und die daraus folgende Krisenanfälligkeit der kantonalen Wirtschaft ließen dieses Abhängigkeitsverhältnis noch viel deutlicher erscheinen und mahnten erst recht zu vorsichtigem Verhalten gegenüber der Industrie. In der einzelnen Fabrik aber war der Arbeiter in hohem Grad Objekt der Entscheidungen seines Arbeitgebers und mußte insbesondere bei "unbotmäßigem Verhalten" mit dem Verlust der Stelle rechnen. Der landwirtschaftliche Nebenerwerb[63] als letzte Sicherung war mit dem Übergang von der Heimarbeit zur Fabrikarbeit dahingefallen; den Arbeitern fehlte Zeit und Energie.

Die Entstehungsgeschichte der staatlichen Intervention zum Schutz der Arbeiter ist auch unter den politischen Bedingungen des Kantons Glarus durchaus nicht eine Geschichte von Selbstverständlichkeiten. Schon vor 1864 waren Maßnahmen ergriffen worden, welche industrielle Betriebe in ihrer Freizügigkeit einschränkten. Insoweit es sich nicht um rein feuerpolizeiliche Bestimmungen handelte, dienten sie vorab dem Schutz der Kinder, welche

60) Adolf Jenny-Trümpy, "Handel und Industrie des Kantons Glarus", 2. Teil, Jahrbuch des Historischen Vereins des Kantons Glarus, 34 (1903), S. 519.

61) Bickel, aaO, S. 135.

62) Jenny-Trümpy, aaO, S. 514ff. Vgl. auch Bodmer, aaO, S. 315f.

63) Elisabeth Dürst, Die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse des Glarnerlandes an der Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert, Diss. phil. Zürich, Glarus 1951, S. 101.

in den Fabriken arbeiteten. Seit 1856 durften alltags-schulpflichtige Kinder auf keinen Fall mehr in industriellen Betrieben beschäftigt werden. Hatten vorher nur die Eltern und die *Spinnerei*-Besitzer belangt werden können, so richteten sich die Bestimmungen von 1856[64] gegen alle Fabrikanten. Dieser Typ eines staatlichen Eingriffs schützte allerdings noch nicht eindeutig Interessen der Arbeiter gegen allfällige Übergriffe der Unternehmer. Die Arbeiter konnten ja ihrerseits den Ertrag der Arbeit ihrer Kinder gut gebrauchen und hatten ihn zum Teil bitter nötig[65].

In jener Zeit bekämpfte der im Glarnerland wirkende Pfarrer Dr. Bernhard Becker in Reden und Schriften die Gesinnung, welche der Prosperität der Industrie "ohne Rücksicht auf Verluste" die absolute Priorität einräumte. Er vertrat wiederholt die damals noch nicht selbstverständliche Auffassung. bestimmte Produktionsweisen, lange Arbeitszeit, Nachtarbeit und besonders Kinderarbeit seien gesundheitsschädlich. Becker forderte schließlich in einer 1858 erschienenen Schrift - er vertrat seine Postulate aber auch mündlich - ein Fabrikpolizeigesetz, das den zwölfstündigen Normalarbeitstag auch für erwachsene Männer und die Einsetzung eines Fabrikinspektors vorsah[66].

In der unmittelbaren Vorgeschichte des Fabrikgesetzes von 1864 verbanden sich Aktionen einzelner Arbeiter und angesehener Bürger, später aber auch neugegründeter Arbeitervereine in einer solchen Weise, daß es hinterher recht schwierig ist, sie deutlich auseinanderzuhalten. Den spektakulärsten Teil des Geschehens bildet zweifellos die Arbeitereingabe. Im Januar 1863 verfaßten vier Fabrikarbeiter einen Antrag an die Landsgemeinde des gleichen Jahres. Sie forderten darin die gesetzliche Beschränkung der Arbeitszeit auf elf Stunden im Tag, den Erlaß von Vorschriften zur besseren Belüftung der Druckräume und die Schaffung einer Fabrikinspektion. Die vier Antragsteller appellierten gleichzeitig an den "homo oeconomicus" im Unternehmer und an sein Gewissen als Mensch und Mitbürger. Insbesondere verwendeten sie in Ansätzen schon das Argument, eine von 13 auf 11 Stunden reduzierte tägliche Arbeitszeit erlaube es dem Arbeiter, inten-

64) Vgl. Emil Hobi, Die Entwicklung der Fabrikgesetzgebung im Kanton Glarus, Diss. iur, Bern 1920, S. 33f. - Wahrscheinlich handelt es sich um eine Verordnung; der Text ist vermutlich beim Brand von Glarus verloren gegangen (1861). Vgl. ebd., S. 33, Anm. 1.

65) 1833 mußte eine englische Untersuchungskommission feststellen, daß die Eltern oft das wirkliche Alter der Kinder verheimlichten, damit diese schon früher zum Lebensunterhalt der Familie beitragen konnten. Reinhard Bendix, Herrschaft und Industriearbeit, Frankfurt a. M. 1960, S. 64.

66) Bernhard Becker, Ein Wort über die Fabrikindustrie. Mit besonderer Hinsicht auf den Canton Glarus, Basel 1858, S. 111ff.

siver und freudiger zu arbeiten, und setze somit die Produktivität einer Arbeitsstunde hinauf. Zum Schluß lobten die vier Arbeiter die demokratischen Institutionen, welche ihnen diese Eingabe ermöglicht hatten, und sprachen den Wunsch aus, Landammann und Landräte möchten ihren Antrag ernst nehmen, auch wenn dieser nicht aus "tonangebenden Kreisen" stamme[67]. Sie faßten offenbar ihr eigenes Vorgehen nicht als selbstverständlich auf.

Indessen waren die "tonangebenden Kreise" insofern an der Eingabe mitbeteiligt, als diese inhaltlich weitgehend auf dem Programm aufbaute, das der angesehene Pfarrer Bernhard Becker einige Jahre zuvor entworfen hatte[68]. Die Arbeiter wurden überdies vom sozial aufgeschlossenen Fabrikanten Jean Jenny-Ryffel ermuntert; nach einem zeitgenössischen Pressebericht müßte er sogar als geistiger Urheber der Arbeiterinitiative betrachtet werden[69].

Ohne die Tätigkeit angesehener Bürger wäre die Initiative zum wirksameren Schutz der Fabrikarbeiter nicht so früh ergriffen worden[70]; darüber kann kein Zweifel aufkommen. Wesentlich schwieriger zu bestimmen ist die Rolle, welche die Arbeiterbewegung dabei spielte. Die meisten Hinweise sprechen dafür, daß der erste Fabrikarbeiter-Verein sich erst Ende September 1863 in Schwanden bildete: also einige Zeit, *nachdem* die Eingabe eingereicht worden war. Zum Präsidenten wurde der erwähnte Industrielle Jean Jenny-Ryffel gewählt. Etwa zehn Jahre danach behauptete zwar die Zürcher sozialdemokratische Zeitung *Die Tagwacht*, die ersten Arbeitervereine des Kantons Glarus seien schon im Laufe des Winters 1862/63 entstanden. In diesem Beitrag ist indessen die Tendenz, um jeden Preis den Beitrag der Arbeitervereine zur Entstehung des Fabrikgesetzes von 1864

67) Der Text der Landsgemeindeeingabe ist bei Hobi wörtlich abgedruckt. AaO, S. 36 f.

68) Hobi, aaO, S. 29 ff. Ferner: Peter Gilg, Die Entstehung der demokratischen Bewegung und die soziale Frage, Diss. phil. Bern, Affoltern a. A. 1951, S. 112 f.

69) Gilg, aaO, S. 113, Anm. 22. - Der als Fabrikinspektor mit den glarnerischen Verhältnissen vertraute Fridolin Schuler spricht vierzig Jahre später vom großen Anteil, den ein junger Fabrikbesitzer an der Bewegung für ein fortschrittliches Fabrikgesetz hatte. F. Schuler, Erinnerungen eines Siebenzigjährigen, Frauenfeld 1903, S. 87. - In der Zürcher sozialdemokratischen Zeitung Die Tagwacht erhob sich ein Streit um die Größe der Verdienste von Jenny-Ryffel: Nr. 36, 7. Sept. 1872; Nr. 47, 23. Nov. 1872.

70) In diesem Zusammenhang darf daran erinnert werden, daß die Initianten der wohl berühmtesten gewaltlosen Arbeiter-Selbsthilfeaktion, die "Redlichen Pioniere von Rochdale", einerseits direkt auf die Ideen Robert Owens und seiner Schüler zurückgreifen und anderseits unmittelbar von Ratschlägen und praktischen Anweisungen Owen'scher "Missionare" profitieren konnten. Die meisten Genossenschaftsgründer waren überdies hochbezahlte Facharbeiter, einige betrieben sogar gewerbliche Kleinunternehmen. Arnold Bonner, British Co-operation, Manchester 1961, S. 45, 47.

herauszustreichen, derart penetrant, daß auch völlig gesicherte Daten und Fakten verzerrt werden. Diese Variante darf deshalb als die weniger wahrscheinliche gelten[71].

Ganz sicher aber gingen die entscheidenden Ideen und Ermunterungen damals von wenigen angesehenen und gebildeten Männern aus. Auch wenn man die weitaus weniger wahrscheinliche Version akzeptiert, wonach zur Zeit der Landsgemeindeeingabe schon ein Arbeiterverein bestanden hätte, so ändert sich an meiner Analyse und Beurteilung der Fabrikgesetz-Initiative dennoch kaum etwas. Die im Zuge der Auseinandersetzung um das Fabrikpolizeigesetz gegründeten kantonalen Arbeitervereine standen auf jeden Fall nicht am Beginn der Verbreitung interventionistischer Ideen im allgemeinen und der Entwicklung des konkreten Gesetzesentwurfs im besonderen. Darüber hinaus entstammten die Gründungen selber wiederum der Initiative von Angehörigen der Oberschicht; die Vereine waren zu jener Zeit auch weder personell noch finanziell "selbsttragend".

Der rechtlich verbindliche Anstoß zum Fabrikgesetz von 1864 ging jedoch bekanntlich von vier Arbeitern aus. Zweifellos erleichterte es die Einrichtung der Einzelinitiative denjenigen, welche latente oder manifeste Interessen an einer fortschrittlichen Fabrikgesetzgebung hatten[72], die Frage überhaupt einmal zu stellen. Hätte man viele Unterschriften sammeln müssen, so hätte dies einerseits einen recht großen technischen Aufwand erfordert; anderseits wäre es durchaus fraglich gewesen, ob in einem derart frühen Stadium der Willensbildung ein Arbeiter überhaupt unterzeichnet hätte, zumal da die Furcht vor Repressalien der Arbeitgeber verbreitet war.

Daß der Anstoß zum politischen Handeln, ob durch Einzel- oder Pluralinitiative, von einfachen Staatsbürgern ohne öffentliches Amt ausgehen konn-

71) Für September 1863; Bartel und Jenny, aaO, Bd. I, Glarus 1926, S. 396; Gilg, aaO, S. 113f.; Hobi, aaO, S. 38; Jenny-Trümpy, aaO, S. 526f.; Korrespondenz von L. aus Schwanden an Die Tagwacht, Nr. 64, 8. Nov. 1873. - Für Winter 1862/63: H. G. (Greulich), "Der Normalarbeitstag, VI", Die Tagwacht, Nr. 51, 24. Sept. 1873. Die darin enthaltene Behauptung, die Arbeiter hätten im Landrat ihre Verteidiger gehabt, welche das Fabrikgesetz nach den Wünschen dieses Bevölkerungsteils durchsetzen konnten, trifft nicht zu. Das Gesetz wurde ja in seiner radikalen Version gegen den Willen des Landrats durchgesetzt. Ferner: Korr. v. R. B. C. aus Netstal an Die Tagwacht, Nr. 20, 13. März 1875; L. V., "Vom Wiggis", Tagwacht, Nr. 84, 6. Nov. 1875.

72) Ich unterscheide latente von manifesten Interessen in Anlehnung an Dahrendorf. Ralf Dahrendorf, Soziale Klassen und Klassenkonflikt in der industriellen Gesellschaft, Stuttgart 1957, S. 165 - 170, bes. 169f. - In der Spannung zwischen latenten und manifesten Interessen kommt zum Ausdruck, daß die politische Willensbildung und die Formierung von Interessengruppen nicht einfach durch die soziale Lage vorweggenommen wird.

te, war zu jener Zeit auch in einem schweizerischen Kanton keine Selbstverständlichkeit. Von den Kantonen ohne Landsgemeinde kannten damals nur wenige schon die Einrichtung der Gesetzesinitiative[73]. Ob die Gesetzesinitiative für die Schaffung einer fortschrittlichen Fabrikgesetzgebung tatsächlich unerläßlich war, oder ob angesichts der Bestrebungen angesehener Glarner ein entscheidender Anstoß nicht auch von oben her - über die Behörden - hätte kommen können, ist nicht einfach zu entscheiden. Ich lasse die Frage offen, weil ich sie auf streng empirischer Grundlage nicht zu beantworten vermag. Der Leser wird jedoch gut daran tun, sich gelegentlich an dieses Problem zu erinnern.

B. Von der Arbeiterinitiative zum Beschluß der Landsgemeinde

Die vier Arbeiter hatten ihre Eingabe an die Landsgemeinde des Jahres 1863 gerichtet. Die Meinung einer Minderheit in der für diese Frage eingesetzten landrätlichen Kommission drang schließlich durch, wonach zuerst eine Untersuchung über die industriellen Verhältnisse im Kanton Glarus durchzuführen und der Gesetzesentwurf dann der Landsgemeinde von 1864 vorzulegen sei[74]. Als zu Beginn des Jahres 1864 der dreifache Landrat - bis 1887 die vorberatende Behörde[75] - an die Beratungen für den Gesetzesentwurf ging, waren schon mehrere Arbeitervereine entstanden. Diese hatten es sich im besonderen zum Zweck gesetzt, Konsumgenossenschaften zu gründen und für das Fabrikgesetz zu werben[76].

Die Verhandlungen im Landrat wurden allerdings in einem Sinne geführt, als ob die Arbeiter mit ihrer Eingabe ihr Pulver verschossen hätten. Es erhoben sich sogar Stimmen, welche die "Freiheit" der Fabrikarbeiter gewahrt wissen wollten, so lange und unter denjenigen Bedingungen zu arbei-

73) Eduard His, Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts, Band III, Basel 1938, S. 350 ff.

74) Hobi, aaO, S. 38.

75) Der dreifache Landrat setzte sich aus den Ratsherren, den Landräten und den Mitgliedern der Standeskommission zusammen. Die Ratsherren bildeten als Gemeindevertreter die Exekutive; die Anzahl der Sitze pro Gemeinde bestimmte sich nach deren Einwohnerzahl. Auf jeden Ratsherren einer Gemeinde entfielen zusätzlich zwei Landräte. Die Mitglieder der Standeskommission wurden von der Landsgemeinde gewählt und erledigten die kleineren Regierungsgeschäfte. Bernhard Becker, "Aus dem Glarnerland (1872)", in: Die Glarner Landsgemeinde 1861-1878, hrsgg. von E. Vischer, Glarus 1952, S. 54. Vgl. auch die Erläuterungen des Herausgebers, ebd., S. 148.

76) Jenny-Trümpy, aaO, S. 527.

ten, wie sie es wünschten[77]. Der landrätliche Gesetzesentwurf forderte einen Maximalarbeitstag von zwölf Stunden und ein Verbot der Nachtarbeit *nur für Frauen und Kinder*, nicht auch für Männer. Er war im Landrat von einer erdrückenden Mehrheit angenommen worden. Immer wieder hatten die im Landrat sitzenden Fabrikanten betont, die Festsetzung einer Maximalarbeitszeit für *alle* Arbeiter und ein völliges Verbot der Nachtarbeit füge der Glarner Industrie schweren Schaden zu und müsse überdies zu einer entsprechenden Lohnsenkung führen. Ein derart massiver Eingriff des Staates sei deshalb den Interessen der Arbeiter im gleichen Maße wie denjenigen der Fabrikanten abträglich.

Soviel sei vorweggenommen: wenn man den Willensbildungsprozeß nur vom Resultat des Landsgemeindeentscheids her betrachten würde, müßte man zur Auffassung gelangen, die Industriellen hätten von vornherein auf verlorenem Posten gekämpft. Wie konnten sie auch daran zweifeln, daß die Arbeiter ihre Interessen an der Landsgemeinde wahrnehmen würden! Eine solche Sicht ist jedoch zu simplifizierend. Es waren nämlich gewisse Bedingungen vorhanden, welche den Unternehmern durchaus einige Erfolgschancen versprachen.

Erstens sei an die Tatsache erinnert, daß der Kanton Glarus wirtschaftlich von der Industrie abhängig und gleichzeitig auf *einen* Industriezweig ausgerichtet war. Da sich diese Branche auf ausländischen Märkten einer scharfen Konkurrenz gegenübersah, lag es wirklich im Interesse der Arbeiter, eine gewisse Zurückhaltung zu üben.

Zweitens war die Lage der Arbeiter eine ungleichmäßige. Die Stoffdrukker kannten zum vornherein eine wesentlich kürzere Arbeitszeit als die in Spinnereien und Webereien beschäftigten Arbeiter, profitierten also in dieser Hinsicht auch von der radikaleren Variante des Gesetzes nicht[78].

Drittens besaßen die besonders interessierten Spinnerei- und Webereiarbeiter zu wenig Freizeit und standen in den Fabriken unter einer zu strengen Aufsicht, als daß sie in genügend hohem Ausmaß hätten Gedankenaustausch pflegen können[79].

77) Hobi, aaO, S. 44, 47. Für einen ausführlichen Bericht über die Landratsverhandlungen: ebd., S. 40-51.

78) F. Schuler, "Die glarnerische Baumwollindustrie und ihr Einfluß auf die Gesundheit der Arbeiter", Zeitschrift für Schweizerische Statistik, Jahrgang 8 (1872), S. 213.

79) "Die neueste Arbeiterbewegung im Kanton Glarus, ihre Ursachen, Erfolge und Ziele", Die Tagwacht, Nr. 50, 14. Dez. 1872. Der Autor dieser Artikelserie ist durch ein "§" gekennzeichnet. - Die Bedeutung der Kommunikation unter den Arbeitern wurde vor allem von Marx betont: Reinhard Bendix and Seymour Martin Lipset, "Karl Marx' Theory of Social Classes", in: Bendix and Lipset (Hrsg.), Class, Status and Power, Glencoe 1953, S. 30.

Schließlich hatten viertens die Arbeiter keine eigene Presse zu ihrer Verfügung. Im Herbst 1864 erschien zwar im Kanton Glarus erstmals die *Schweizerische Arbeiterzeitung.* Indessen konnte sie ja auf die an der Landsgemeinde von 1864 zu fällenden Entscheide nicht mehr Einfluß nehmen und mußte überdies wegen finanzieller Schwierigkeiten ihr Erscheinen bald wieder einstellen[80]. Vor der Landsgemeinde erfreute sich die bürgerliche *Neue Glarner Zeitung* einer Monopolstellung.

Die unter diesen vier Punkten skizzierten Faktoren *allein* hätten sicher bewirkt, daß ein bedeutender Teil der Arbeiter sich die Auffassungen der Unternehmer von den "wahren Arbeiterinteressen" angeeignet haben würde. In der entgegengesetzten Richtung jedoch wirkten stärkere Kräfte - sie seien im folgenden analysiert.

Die Fabrikanten waren untereinander bei weitem nicht so einig, wie die starke Mehrheit im Landrat vielleicht vermuten läßt. Manche unter ihnen wären zu größeren Konzessionen an die Arbeiter bereit gewesen. Dies geht aus dem im Nachlaß eines Ratsherrn gefundenen Bericht über eine vertrauliche Umfrage bei den "Interessenten" hervor[81]. Wäre das Resultat dieser Befragung vor der Landsgemeinde bekannt geworden, die propagandistische Wirkung zugunsten eines radikaleren Gesetzes wäre erheblich gewesen. Ein gewichtiges Argument in dieser Richtung bildete allerdings das Beispiel der Spinnerei Mollis. Dort wurde nämlich ohne Dazutun des Staates nur noch während zwölf Stunden im Tag gearbeitet[82]. Waren die Arbeiter vielleicht noch nicht genügend selbstbewußt, um sich ein Urteil über die zu erwartenden Auswirkungen des Zwölfstundentages zuzutrauen, so zerstreute zweifellos das Vorgehen dieses Unternehmers allfällige Bedenken unter den Arbeitern.

Die Kompromißlosigkeit, mit der der Gemeindepräsident von Glarus und Arzt Dr. Niklaus Tschudi im Laufe der landrätlichen Verhandlungen zu verschiedenen Punkten radikalere Bestimmungen forderte, dürfte den Arbeitern den Entscheid noch weiter erleichtert haben. Anläßlich der Schlußabstimmung machte er sogar die Bemerkung, er sehe im landrätlichen Gesetzesentwurf ein totgeborenes Kind[83].

80) R. Tschudy, Zur Geschichte der Glarnerischen Presse, Glarus 1925, S. 47 ff. Ferner: Gilg, aaO, S. 115 f.

81) Jenny-Trümpy, aaO, S. 527 und Anm. 2. - Einige wenige Fabrikanten erklärten sich auf Anfrage der landrätlichen Kommission offen zu Konzessionen bereit. Bericht der zu Entwerfung eines Fabrikpolizeigesetzes niedergesetzten Kommission an den hohen dreifachen Landrath. Glarus 1864, S. 6.

82) Vgl. F. Gengel, Aphorismen über demokratisches Staatsrecht, Bern 1864, S. 76; Kommissionsbericht, S. 5.

83) Hobi, aaO, S. 51.

Bekanntlich existierten im Kanton Glarus schon vor Beginn der Landratsverhandlungen verschiedene Arbeitervereine. Kurz vor der Landsgemeinde ließen sie in der *Neuen Glarner Zeitung* (!) einen Aufruf erscheinen. Sie forderten darin radikalere Bestimmungen, als sie der landrätliche Entwurf enthielt. Einer möglichen Entgegnung gruben sie zum vornherein das Wasser ab mit dem Hinweis, "daß durch Schonung der Arbeitskräfte diese für die verkürzte Zeit produktiver werden."[84] Die Arbeitervereine riefen also nicht die Arbeiter *um jeden Preis* zur Einigkeit auf, sondern sie zweifelten den Sachverstand derjenigen Unternehmer an, welche eine Gefährdung der Glarner Industrie voraussagten.

Waren die Präferenzen der Fabrikarbeiter durch ihre soziale Lage noch keineswegs vorgegeben und bedurfte es zu einer auf ein fortschrittliches Fabrikgesetz ausgerichteten Willensbildung mancher Anstrengung, so genügte darüber hinaus der einmal entstandene Wille zur Schaffung eines solchen Gesetzes noch nicht. Es bedurfte politischer Institutionen, welche auch nachträglich noch eine Äußerung dieser Präferenzen ermöglichten. Den Regeln entsprechend wurde der Landsgemeinde vom 22. Mai 1864 zunächst der behördliche Entwurf vorgelegt. Sogleich trat Dr. Tschudi, der im Landrat weitergehende Postulate verfochten hatte, mit Abänderungsanträgen hervor. Er forderte namentlich den zwölfstündigen Normalarbeitstag und das Verbot der Nachtarbeit für *alle* Arbeiter - ob männlich oder weiblich, minderjährig oder erwachsen[85]. Hatte die Versammlung schon einen Antrag auf artikelweise Beratung des Gesetzes abgelehnt, so ließen jetzt die Befürworter eines fortschrittlichen Gesetzes einen Fabrikanten gar nicht mehr zu Wort kommen, der die Abänderungsanträge angreifen wollte: von allen Seiten ertönte der Ruf, es solle abgestimmt werden. Der von seiner Rede abgehaltene Unternehmer hätte sicher nichts mehr ausrichten können, denn mit gewaltigem Mehr wurde dem Gesetz in seiner radikaleren Variante zugestimmt[86].

Es entspricht nicht der üblichen Vorstellung von echter Versammlungsdemokratie, wenn einem Redner einfach das Wort abgeschnitten wird. Es darf aber als sicher gelten, daß an der Landsgemeinde von 1864 eine weitere Diskussion am Ergebnis nichts mehr geändert hätte. Ob man den Fabrikanten noch sprechen ließ oder nicht, war daher lediglich eine Frage des "Stilgefühls". Wenn sich in diesem Falle die Versammlungsteilnehmer etwas taktlos gebärdeten, so lag dies wohl daran, daß die vorangegangene

84) Neue Glarner Zeitung, 21. Mai 1864.

85) Hobi, aaO, S. 53.

86) Becker, "Die Landsgemeinde vom 22. Mai 1864", aaO, S. 35-40; Gengel, aaO, S. 73f.

Debatte um eine Revision der Kantonsverfassung zweieinhalb Stunden gedauert hatte und überdies noch jeden Moment ein Regenschauer auszubrechen drohte. Die Befürworter der "arbeiterfreundlichen Version" waren jedenfalls ihrer Sache so sicher, daß sie hinterher auch ihre eigenen Wortführer nicht mehr sprechen ließen[87].

Worin kann denn nun der spezifische Beitrag gesehen werden, den die Landsgemeinde-Demokratie an das Zustandekommen des fortschrittlichen Fabrikgesetzes leistete, wenn doch an der Versammlung selbst kaum noch debattiert wurde, die Meinung vielmehr vorher schon "gemacht" war? Wenn man einmal unterstellt, die Volksinitiative sei in dieser Sachfrage unerläßlich gewesen, so darf man ohne weiteres behaupten, die in dieser extremen Ausprägung nur in einer Versammlungsdemokratie denkbare Einzelinitiative habe es den interessierten Stimmbürgern erheblich erleichtert, die von ihnen angestrebte Alternative in den gesetzgeberischen Entscheidungsprozeß einzubringen. Ich darf dazu an das bereits Gesagte erinnern (s. o., lit. A).

Auf der andern Seite hätte ohne die nur in einer Versammlungsdemokratie denkbare Einrichtung des Abänderungsantrages die Sache ganz anders ausgehen können. Hätten 1864 die Stimmbürger beispielsweise nur zwischen dem im landrätlichen Entwurf vorgesehenen zwölfstündigen Arbeitstag für Frauen und Kinder einerseits und dem in der ursprünglichen Eingabe geforderten Elfstundentag für alle Arbeiter entscheiden können, so wäre wahrscheinlich die Vorlage des Landrates von der Versammlung vorgezogen worden. Die überwiegende Mehrzahl der Stimmbürger hätte es wohl nicht gewagt, mehr als den zwölfstündigen Normalarbeitstag für alle Arbeiter zu verlangen; dieser war immerhin in einem Betrieb schon verwirklicht worden. Diese "mittlere Alternative" ihrerseits konnte nur dank dem flexiblen Versammlungssystem noch nachträglich in den Entscheidungsprozeß eingebracht werden.

C. Die Willensäußerung in der offenen Abstimmung

Nicht selten vernimmt man in der Literatur oder im Gespräch mit Stimmbürgern in Landsgemeindekantonen das Argument, manche Abstimmung hätte ein anderes Ergebnis hervorgebracht, wenn die Willensäußerung anonym geblieben wäre. Machtbeziehungen hinderten abhängige Personen daran, in einer offenen Abstimmung ihre wirklichen Präferenzen zu äußern.

87) Gengel, aaO, S. 70, 74.

Es ist denkbar, daß sich das Versammlungssystem mit offener Abstimmung schon auf der Stufe der Willens*bildung* besonders auswirkt. So vertritt - ich nehme diesen Fall gleich vorweg, weil er hier nicht näher analysiert werden kann - ein Autor die These, die offene Abstimmung fördere den "Gemeinsinn" und führe auf diese Weise nicht wenige Landsgemeindeteilnehmer dazu, im Widerspruch zu ihren materiellen Interessen sozialpolitische Maßnahmen zu befürworten[88].

Wenn von einer Benachteiligung der Machtunterworfenen durch die offene Abstimmung die Rede ist, werden manchmal negative, oft aber auch positive Akzente gesetzt - man sieht dann die Chance einer Erziehung zum "staatsbürgerlichen Mut"[89]. Wie dem auch sei, in der Abstimmung über das Fabrikgesetz an der Glarner Landsgemeinde von 1864 hielt die Abhängigkeit der Arbeiter von den Unternehmern jene nicht davon ab, ihren Wünschen nach einem fortschrittlichen Arbeiterschutz Ausdruck zu geben. Wie war dies möglich?

Erstens wird - und wurde zu jener Zeit - im Kanton Glarus wie auch in Appenzell-Außerrhoden das Abstimmungsresultat unter allen Umständen bloß *geschätzt*. In den drei kleineren Landsgemeindekantonen hingegen werden in Zweifelsfällen die Stimmen in einem recht lange dauernden Verfahren ausgezählt; dies erleichtert eine eventuelle Kontrolle der Stimmabgabe ungemein[90]. Da überdies an der damaligen Glarner Landsgemeinde (1864) schätzungsweise zwischen 5'000 und 6'000 Stimmberechtigte teilnahmen[91], waren dort die effektiven Chancen einer Kontrolle wohl sehr gering.

88) Hans Speich, Betrachtungen zur glarnerischen Sozialpolitik, Diss. rer. pol. Bern, Glarus 1926, S. 31.

89) Hans Nawiasky, Staatstypen der Gegenwart, St. Gallen 1934, S. 80. Vom gleichen Autor: Die Demokratie in der Schweiz, Schriftenreihe der Hochschule für Politische Wissenschaften, Heft 12, München 1951, S. 14. Georg Thürer, "Die Landsgemeinde", in: Die Volksrechte, Veröffentlichungen der Schweizerischen Verwaltungskurse an der Handels-Hochschule St. Gallen, Band 10, Einsiedeln und Köln 1948, S. 135. Ryffel, aaO, S. 334. Stauffacher, Diss., S. 24f. - Indessen mag ein Stimmbürger für eine andere als die von ihm befürwortete Alternative eintreten, weil er sich davon eine Belohnung verspricht, und nicht, weil er negativen Reaktionen ausweichen will. Wer einen andern dafür bezahlt, daß dieser für eine bestimmte Alternative stimmt, ist an der Kontrolle und daher an Öffentlichkeit interessiert. Wie soll aber jemand, der seine politische Stimme als Handelsware auffaßt, in einer geheimen Abstimmung beziehungsweise Wahl, bei der es mit rechten Dingen zugeht, dem potentiellen Geldgeber seinen Entscheid beweisen? Dieses Hindernis fällt in der offenen Abstimmung dahin. Vgl. Stein Rokkan, "Mass Suffrage, Secret Voting and Political Participation", Archives européennes de sociologie, II (1961), S. 143.

90) Zum Verfahren: Ryffel, aaO, S. 314f. Ferner: Kellenberger, aaO, S. 82.

91) Gengel, aaO, S. 64.

Zweitens erwarteten die Arbeiter, wenn nicht schon vorher so doch spätestens an der Landsgemeinde selber, eine fast geschlossene Entscheidung ihrer Berufsgenossen zugunsten der fortschrittlicheren Alternative. Sie mußten deshalb wissen, daß die Unternehmer gegen eine nunmehr derart geschlossene Arbeiterschaft nichts auszurichten vermochten. Die Fabrikanten konnten schließlich nicht alle Arbeiter entlassen. Ich halte sogar die These für vertretbar, daß unter den damaligen Bedingungen ein Arbeiter eher hätte Nachteile befürchten müssen (und dies auch wußte), wenn er gegen seine eigenen Berufskollegen gestimmt hätte.

Die Stimmfreiheit dürfte am ehesten dort eingeschränkt sein, wo die wirtschaftlich Abhängigen in kleinen Gewerbebetrieben und auf landwirtschaftlichen Gutshöfen beschäftigt sind. Leute in solchen Positionen lassen sich viel leichter einschüchtern, weil sie von ihren Berufskollegen vergleichsweise stark isoliert sind und dafür umso häufiger Kontakte mit Personen aus mittleren oder höheren Schichten haben[92]. Zusammen mit der Art der Ermittlung der Mehrheit spricht diese Tatsache dafür, daß die Stimmfreiheit am ehesten in den kleinen und relativ wenig industrialisierten Landsgemeindekantonen beschränkt ist.

§ 4 Die sozialen Auseinandersetzungen von 1871/72

A. Zur Situation der Glarner Arbeiter und ihrer Interessenorganisationen zwischen 1864 und 1872

Entgegen geläufigen Vorstellungen stärkte der an der Landsgemeinde von 1864 errungene Erfolg die Glarner Arbeitervereine nicht. Im Gegenteil: Ende 1865 verließen die Arbeiter in Massen die einzelnen Sektionen, und die Organisation brach schließlich zusammen[93]. Manchem Betrachter erscheint es vielleicht unvernünftig, wenn die Glarner Arbeiter nach ihrem schönen Erfolg ihre Interessenorganisation einfach dem Verfall überließen. In Wirklichkeit birgt dieser Vorgang eine seltsame Mischung von individueller Rationalität und kollektiver Irrationalität.

92) Wahrscheinlich bleiben Stimmbürger in solchen beruflichen Positionen besonders häufig der Landsgemeinde fern. Untersuchungen über geheime Wahlen haben gezeigt, daß sie einem "cross-pressure" ausgesetzt sind und seltener als andere Bürger zur Urne gehen. Seymour Martin Lipset, Political Man, London-Melbourne-Toronto 1960, S. 206.

93) Gilg, aaO, S. 166; Tagwacht, Nr. 20, 13. März 1875.

Die Zugehörigkeit zu einer Arbeiterorganisation war für das einzelne Mitglied mit gewissen Kosten verbunden; es mußte den Mitgliederbeitrag bezahlen, einen Teil der Freizeit opfern und unter Umständen Nachteile von seinem Arbeitgeber befürchten. Gemessen an ökonomisch-rationalen Kriterien lohnte sich die Mitgliedschaft für den einzelnen Arbeiter nur unter zwei Bedingungen. Erstens mußte ihm mit hoher Wahrscheinlichkeit in naher Zukunft daraus ein Vorteil erwachsen, der die Kosten überstieg. Zweitens mußte es in erkennbarem Maße von seiner aktiven Teilnahme abhängen, daß dieser Vorteil erreicht werden konnte.

Beide Voraussetzungen waren nicht gegeben. Kurz nach dem errungenen Erfolg konnte man nicht schon wieder große Forderungen stellen. Auch dürften manche Mitglieder inzwischen erkannt haben, daß die Beschränkung der Arbeitszeit unterschiedslos allen Spinnerei- und Webereiarbeitern zugute kam, ob sie sich an der Arbeiterbewegung beteiligt hatten oder nicht[94]. Hatte sich vor der Landsgemeinde mancher Arbeiter unter dem Druck der Situation dazu bewegen lassen, einem Arbeiterverein beizutreten, so konnten ihn jetzt höchstens noch negative Reaktionen seiner Kollegen (oder positive Anreize) von einem Austritt abhalten[95]. Diese blieben im allgemeinen aus, weil die Arbeiterbewegung ideologisch völlig amorph war[96]. Da kollektive Ziele der Arbeiter nur von einer gewissen Mindestzahl von Individuen erreicht werden konnten, mußte der Moment kommen, da es die verbleibenden Mitglieder für rentabler hielten, ihrerseits die Arbeiterbewegung zu verlassen.

Indessen konnte es mit dem *Erlaß* eines Fabrikgesetzes nicht sein Bewenden haben, mußte dieses doch unter Umständen gegen gewisse Widerstände durchgesetzt werden. Wäre nicht gerade dazu eine organisierte Arbeiterschaft oder mindestens ein organisierter Kern derselben unerläßlich gewesen? Das vorläufige Scheitern der Arbeiterbewegung verhinderte aber nicht, daß das Gesetz im allgemeinen eingehalten wurde. Gestützt auf § 9 des Fabrikgesetzes setzte nämlich der Rat - faktisch wahrscheinlich Landammann Joachim Heer[97] - eine dreiköpfige Inspektionskommission ein, welcher auch der progressive Arzt Dr. Tschudi angehörte[98]. Die Inspek-

94) Die Arbeitszeitbeschränkung war also ein "public good". Olson hat darauf aufbauend eine Theorie kollektiven rationalen Handelns entwickelt, auf die ich mich hier zum Teil stütze. Mancur Olson, Jr., The Logic of Collective Action, Cambridge (Mass.) 1965, Kap. I, S. 5-52.

95) Von Olson pauschal "social incentives" genannt. AaO, S. 60-65.

96) Die Auswanderungsfrage stand im Zentrum ihrer Bestrebungen. Gilg, aaO, S. 116.

97) Daß Heer eine Kommission wünschte, welche dem Gesetzestext Nachachtung zu verschaffen wußte, bestätigt Fabrikinspektor Fridolin Schuler, Vgl. Erinnerungen, S. 90.

98) Hobi, aaO, S. 56, 60.

toren konnten in ihrem Bericht an den Landrat vom Frühjahr 1865 den Fabrikanten attestieren, sie hätten sich im allgemeinen den Bestimmungen des Fabrikpolizeigesetzes gefügt[99]. Die Fabrikinspektoren hatten sich allerdings erlaubt, über die bloße Kontrolle hinaus Vorschläge zu einem weiteren Ausbau des Gesetzes zu machen. Das setzte sie bald massiven Anfechtungen aus, und sie stellten sich für eine neue Amtsdauer nicht mehr zur Verfügung. Für das neue Inspektorat konnte der Landammann nach einiger Zeit Fridolin Schuler als Präsidenten gewinnen, einen nachmals international anerkannten Fachmann auf dem Gebiet des Arbeiterschutzes. Schuler berichtet in seinen *Erinnerungen,* er habe seinerzeit mit wesentlich schlimmeren Verhältnissen gerechnet, als er sie dann tatsächlich antraf. Die bestehenden Vorschriften seien im allgemeinen beachtet worden; zu Tadel hätten nur solche Verhältnisse Anlaß gegeben, welche durch das Gesetz nicht erfaßt wurden[100].

Auf dem Hintergrund dieser Tatsachen berührt es den Betrachter seltsam, wenn er erfährt, daß Mitte 1871 in der Presse anderer Kantone von einer bevorstehenden Arbeiter-Revolution im Kanton Glarus die Rede war[101]. Diese Mitteilungen waren stark übertrieben: damals geisterte eben nach der Niederschlagung der Pariser Kommune das Schreckgespenst einer internationalen Verschwörung durch die bürgerliche öffentliche Meinung[102]. In Wirklichkeit wurden die Interessen der Arbeiter - während Jahren nur noch latent vorhanden - wieder manifest. Arbeitervereine konstituierten sich neuerdings, ein Zentralausschuß wurde gebildet[103]. Als Ursache kommt zunächst die Bestimmung in Frage, nach der das Fabrikgesetz von 1864 auf Handlanger nicht anzuwenden war. Nach Berichten in der schweizerischen Arbeiterpresse räumte diese Regelung den Unternehmern zu großen Spielraum ein. Es war sogar von ausgesprochenen Gesetzesübertretungen die Rede[104]. Ich vermag nicht zu beurteilen, ob hier vereinzelte Mißbräuche

99) "Uber das Fabrikwesen des Kantons Glarus", Zeitschrift für Schweizerische Statistik, Jahrgang 1 (1865), S. 130 f.

100) Schuler, Erinnerungen, S. 89 ff.

101) Vgl. den Artikel "Aufgepaßt!" in der Tagwacht, Nr. 42, 19. Okt. 1872; Jenny-Trümpy, aaO. S. 543.

102) Jenny betont, die Bewegung sei von einem revolutionären Aufruhr weit entfernt gewesen. Jenny-Trümpy, aaO, S. 543. - Zur bürgerlichen Rezeption der Pariser Kommune: Wolfgang Abendroth, Sozialgeschichte der europäischen Arbeiterbewegung, Frankfurt a. M. 1965, S. 48.

103) "Die neueste Arbeiterbewegung im Kanton Glarus, ihre Ursachen, Erfolge und Ziele", Tagwacht, Nr. 48, 30. Nov. 1872. Diese Abhandlung erschien als große Artikelserie. Der Autor verbarg sich hinter einem §-Zeichen; die Arbeit wird in Zukunft durch "§" gekennzeichnet.

104) §, Tagwacht, Nr. 47, 23. Nov. 1872; Nr. 48, 30. Nov. 1872. "Aus dem Glarnerland", Tagwacht, Nr. 52, 23. Dez. 1871.

propagandistisch ausgewertet wurden oder ob es mit der Zeit die Unternehmer, vielleicht unter dem Eindruck der geringen Aktivität der Arbeiter, mit der Einhaltung des Fabrikgesetzes wirklich nicht mehr so genau nahmen. Bürgerliche und sozialdemokratische Beobachter sind sich aber darin einig, daß die conditio sine qua non der politischen Aktivierung der Arbeiter woanders gesucht werden muß.

Zu jener Zeit nämlich hatte ein arbeitssparendes technisches Verfahren auf breiter Front in den Glarner Stoffdruckereien Eingang gefunden: der sogenannte Doppeldruck. Die dadurch stark gesteigerte Produktivität der Arbeit traf jedoch mit massiven Absatzstockungen zusammen, Arbeitsreduktionen wurden unumgänglich. Die Lage der betroffenen Arbeiter wurde dadurch noch verschlimmert, daß die Lebensmittelpreise stark anstiegen[105]. In den Monaten Mai und Juli erschienen in der *Neuen Glarner Zeitung* Einsendungen aus der Feder von Fabrikarbeitern. Darin wurden die Fabrikanten aufgefordert, auf die Anwendung des Doppeldruckverfahrens zu verzichten, weil dieses Arbeitslosigkeit verursache und gleichzeitig gesundheitliche Schädigungen zur Folge habe[106].

Die vorliegende Studie befaßt sich in erster Linie mit der Frage, unter welchen Bedingungen und ob überhaupt in einer Versammlungsdemokratie ein *rationaler* Entscheid einer beliebigen Mehrheit zustandekommen und sich durchsetzen kann. Es ist deshalb von großer Bedeutung, die Beweggründe der Arbeiter in den Jahren 1871 und 1872 so gut wie möglich zu kennen. Einige Bemerkungen dazu sollen vorweggenommen werden, obwohl sie eigentlich die Analyse des Entscheidungsprozesses schon voraussetzen.

Die Reaktionen von Arbeitgebern, Behörden und Presse auf die im Zusammenhang mit dem Doppeldruck wiedererwachte politische Tätigkeit der Arbeiter erwecken den Eindruck, als hätte es sich beim Kampf gegen dieses Verfahren um eine irrationale Entgleisung, eine etwas zivilisiertere Form von Maschinenstürmerei[107] gehandelt. Waren die Glarner Druckereiarbeiter wegen der schlechten Wirtschaftslage derart verzweifelt, daß sie ohne lange Überlegung in der damals noch nicht so selbstverständlichen Technik den

105) Jenny-Trümpy, aaO, S. 541f.; Bodmer, aaO, S. 316f.

106) Jenny-Trümpy, aaO, S. 542f.

107) Neuere historische Untersuchungen haben allerdings gezeigt, daß auch mit der Zerstörung von Maschinen in der Frühzeit der Industrialisierung in England die rebellierenden Arbeiter spezifische Zwecke anstrebten: einerseits selektive Zerstörung arbeitssparender und preissenkender technischer Hilfsmittel und andererseits "collective bargaining by riot". - Diese Information habe ich einem Referat entnommen, das Lewis A. Coser am sechsten Weltkongress für Soziologie in Evian (1966) gehalten hat. Coser, "Internal Violence as a Mechanism for Conflict Resolution", Manuskr. vervielf., S. 4f.

Sündenbock suchten, um auf diese Weise wenigstens momentan eine gewisse Befriedigung zu erreichen? Ließen die Arbeiter an einem beliebigen Objekt ihre Wut aus, ohne daß sie damit effektiv etwas zur Besserung ihrer Situation beitragen konnten[108]? Ich möchte diese Frage verneinen; die Agitation gegen den Doppeldruck muß vielmehr als eine Bewegung aufgefaßt werden, die sich die materielle und gesundheitliche Besserstellung der Druckereiarbeiter - die Gewichte verschoben sich im Laufe der Auseinandersetzung - zum Ziel gesetzt hat.

Landesstatthalter Weber - der Stellvertreter des Landammanns - behauptete an einer Vermittlungsversammlung des Jahres 1872, der Widerstand gegen das Doppeldruck-Verfahren habe seinen wahren Grund außerhalb des Kantons, die Bewegung unter den Arbeitern sei durch auswärtige Kräfte in Gang gebracht worden[109]. Bot etwa die Doppeldruck-Frage auswärtigen Sozialisten einen willkommenen Anlaß, die Glarner Arbeiter zu radikalisieren?

In der Tat waren Versprengte der St. Galler Arbeiterbewegung kurze Zeit vorher zu den Glarner Kollegen gestoßen. Sie hatten ihren Teil dazu beigetragen, daß die Arbeitervereine im Kanton Glarus wieder ins Leben gerufen wurden[110]. Dennoch wirkten zu jener Zeit keine außerkantonalen Kräfte *systematisch* darauf hin, die Glarner Arbeiter zu radikalisieren. Die wiedererweckte Arbeiterbewegung stand zwar bei ihren Gegnern im Ruf, sie sei von der Internationale unterstützt oder sogar organisiert worden. Nach Angaben in der *Tagwacht* hatte allerdings kein Mitglied des Zentralausschusses des glarnerischen Arbeitervereins Verbindungen zur Ersten Internationale. In den Delegiertenverzeichnissen der verschiedenen Kongresse sind überdies keine Glarner Vertreter aufgeführt[111].

108) Die Auseinandersetzung zwischen Arbeitern und Industriellen um das Doppeldruckverfahren hätte dann in hohem Grad Züge eines "nonrealistic conflict" getragen. Dazu: Lewis A. Coser, The Functions of Social Conflict, Glencoe 1956, S. 48-55.

109) §, Tagwacht, Nr. 3, 18. Jan. 1873.

110) H. G., "Der Normalarbeitstag, VI", Tagwacht, Nr. 51, 24. Sept. 1873. Nach Mitteilungen des Glarner Landrats J. H. Staub.

111) §, Tagwacht, Nr. 50, 14. Dez. 1872. - Delegiertenverzeichnisse und Sektionsberichte der Kongresse der Ersten Internationale in Genf (1866), Lausanne (1867), Brüssel (1868) und Basel (1869): Jacques Freymond (Hrsg.), La Première Internationale, Genève 1962; Band I, S. 27 ff., 111 ff., 116 f., 119, 130, 142, 162-189, 265 ff. et passim. 440; Band II, S. 11 f. et passim. Wilfried Haeberli spricht von einer beabsichtigten Einladung von Glarner Arbeitervertretern an den Basler Kongress; ob sie überhaupt ergangen ist, ist mir nicht bekannt. Vgl. W. Haeberli, "Der erste Klassenkampf in Basel (Winter 1868/69) und die Tätigkeit der Internationalen Arbeiter-Association (1866-1876)", Basler Zeitschrift für Geschichte und Altertumskunde, 64 (1964), S. 199.

Der Präsident des Arbeitervereins wehrte sich in einer Einsendung an das erwähnte Blatt in einem Ton gegen die Behauptung von der Verbindung zur Ersten Internationale, als ob es sich dabei um die ärgste Beschimpfung gehandelt hätte[112]. Überhaupt vertrat er eine auf schrittweise Reformen ausgerichtete Politik; in einem Fall wurde er deswegen von der Redaktion der *Tagwacht* getadelt[113]. Wahrscheinlich vernahmen die Industriearbeiter des Kantons Glarus aus dem Mund ihrer bürgerlichen Gegner weitaus häufiger den Begriff "Internationale" als aus dem ihrer eigenen Anführer.

B. Der soziale Konflikt mündet in Landsgemeindebeschlüsse

Zum Fabrikgesetz von 1864 hatten bekanntlich angesehene Bürger große Vorarbeit geleistet. Sie hatten die Arbeiter erst auf die Möglichkeit einer gesetzlichen Regelung industrieller Verhältnisse aufmerksam gemacht und sie dann zu einer Initiative ermuntert. Der Vorstoß war zum vornherein auf eine rechtlich verbindliche Lösung ausgerichtet. Es bedurfte deshalb - die Einrichtung der Einzelinitiative vorausgesetzt - nur einiger weniger Arbeiter, damit die beabsichtigten Veränderungen Publizität erlangten und in den Kreis ernsthaft diskutierter politischer Alternativen Eingang fanden.

Im Jahre 1871 handelten die Arbeiter hingegen selbständig. Nachdem ihre Einsendungen an die *Neue Glarner Zeitung* ohne Erfolg geblieben waren, wandten sich die Arbeiter direkt an die Interessengruppe der Arbeitgeber. Der Zentralausschuß der reaktivierten Arbeitervereine arbeitete ein Gesuch aus, worin die Doppeldruckfabrikanten aufgefordert wurden, auf dieses technische Verfahren zu verzichten. Als Gründe wurden genannt: die dadurch verursachte Arbeitslosigkeit, die schlechtere Qualität der Produkte und schließlich die Gesundheitsschädlichkeit des Doppeldruckverfahrens[114]. Der Aufruf war "in erster Instanz" an den Glarner Börsenverein[115] gerichtet. Dieser sollte ihn an die betreffenden Fabrikanten weiterleiten.

112) Tagwacht, Nr. 44, 2. Nov. 1872.

113) Tagwacht, Nr. 47, 23. Nov. 1872.

114) §, Tagwacht, Nr. 48, 30. Nov. 1872.

115) Der Börsenverein diente als Unternehmerorganisation der leichteren Abwicklung von Geschäften, aber auch der Wahrung von Arbeitgeberinteressen. Er war im Frühling 1864 gegründet worden. Bartel und Jenny, aaO, Bd. I, S. 394. - In diesem Fall lag es durchaus im Interesse der Arbeiterschaft, daß sich die Fabrikanten und Handelsherren organisiert hatten. Sie waren dadurch leichter anzusprechen und allenfalls besser bei ihren Entschlüssen zu behaften. Vgl. Coser, The Functions, S. 131.

Der Versuch der Arbeiterschaft, auf dem Verhandlungsweg eine für sie annehmbare Lösung zu erzielen, wurde nicht von Erfolg gekrönt. Zwar hatte kurz nach dem Beschluß des Zentralausschusses in der bürgerlichen *Neuen Glarner Zeitung* ein mit großer Sachkenntnis verfaßter Artikel den Widerspruch zwischen der durch den Doppeldruck bewirkten Produktivitätssteigerung und den langfristig schlechten Absatzchancen aufgezeigt. Die Verbilligung der Güter könne für die Konsumenten auch keinen Anreiz mehr darstellen, zumal da ihre Qualität durch das Doppeldruckverfahren stark gelitten habe. Im Börsenverein wurden nun sehr unterschiedliche Meinungen vorgebracht; die Petition wurde schließlich den angesprochenen Fabrikanten überwiesen, ohne daß diese aber zu bestimmten Maßnahmen veranlaßt worden wären. Die Doppeldruckfabrikanten ihrerseits wiesen das Gesuch ab[116].

Der Zentralausschuß gelangte jetzt mit der Bitte an die Regierung, in dieser Sache zu vermitteln. Trotz des bisherigen Mißerfolgs überschritt er also die Grenzen legalen und legitimen politischen Handelns nicht. Die Regierung leistete diesem Gesuch keine Folge, beauftragte jedoch die Fabrikinspektoren, eine Untersuchung durchzuführen[117]. Die mit dieser Studie betraute Kommission fand, daß das Doppeldruckverfahren einerseits eine größere geistige Anstrengung von den Arbeitern fordere und daß daher eine Lohnerhöhung am Platze sei. Auf der andern Seite verlangten die Inspektoren, die Belüftung der Fabrikationsräume sei zu verbessern[118]. Gewisse gesundheitsschädliche Auswirkungen des umstrittenen Verfahrens wurden zum erstenmal von Personen bestätigt, welche keiner der beiden Konfliktparteien zugehörten. Allerdings hatte - vom Standpunkt der Arbeiter aus gesehen - das Gutachten den Nachteil, daß es diese in ihrer Argumentation stärker einschränkte, als ihnen lieb war. Es lag nämlich nicht in der Kompetenz der Fabrikinspektoren, über die wirtschaftlichen Folgen der fraglichen Technik zu befinden; lediglich allfällige Auswirkungen auf die Gesundheit standen zur Debatte. Konnten aber gesundheitliche Nachteile durch bestimmte technische Änderungen verhindert werden, so rechtfertigte sich ein Verbot des Verfahrens nicht.

Die Arbeiter gaben aber nicht nach. Eine nach der Veröffentlichung des Inspektionsberichtes einberufene Arbeiterversammlung von knapp 300 Teilnehmern beschloß, von der zuständigen Behörde ein Verbot des Doppeldrucks zu verlangen, wenigstens solange die Vorschläge der Fabrikinspektoren nicht verwirklicht waren. Im andern Fall richte der Fabrikarbeiter-

116) Jenny-Trümpy, aaO, S. 543f.
117) $, Tagwacht, Nr. 48, 30. Nov. 1872.
118) Schuler, Erinnerungen, S. 93.

verein an die Landsgemeinde von 1872 eine gleichlautende Eingabe. Die politisch aktiven Arbeiter hofften, auch mit einem vorläufigen Verbot könne schließlich das Doppeldruck-Verfahren ganz beseitigt werden[119]. Als Antwort auf diese Forderungen versprach die Regierung lediglich, die Fabrikanten zu einer Verbesserung der Belüftungsverhältnisse anzuhalten. Der Zentral-Fabrikarbeiterverein stellte deshalb den angekündigten Landsgemeindeantrag auf vorläufiges Verbot des Doppeldrucks.

Es klingt paradox, daß neben dem Vorgehen der "zuständigen Behörde"[120] im Landsgemeindebeschluß ebenfalls eine rechtlich verbindliche Alternative gesehen wurde. Welches auch immer die rechtlichen Implikationen sind, so erlangten die Arbeitervereine trotz des Widerstandes der Behörden eine echte Chance, ihre Präferenzen schließlich doch noch durchzusetzen. Überdies wurde durch die Formulierung einer Eingabe an die Landsgemeinde der soziale Konflikt für eine Weile gleichsam eingefroren. Wenn ich nicht irre, ist die Vorstellung recht verbreitet, mit der Vorlegung einer solchen Frage vor die Landsgemeinde sei der betreffende Konflikt in der Hauptsache schon *gelöst*. Dabei wird aber unterstellt, der überstimmte Teil der Stimmbürger nehme seine Niederlage ohne weiteres hin. Im vorliegenden Fall wäre dann der Landsgemeinde die Funktion eines Sicherheitsventils zugekommen, durch das - gleichviel, wie die Abstimmung ausging - die Arbeiterschaft gewissermaßen hätte überschüssigen Druck ablassen können[121]. Mag dieses Argument einen richtigen Kern haben, in der hier untersuchten Situation ging es den Antragstellern um mehr als bloß darum, ihren Ärger auf die eine oder andere Weise loszuwerden[122].

Die erwähnte Landsgemeindeeingabe des Arbeitervereins[123] enthielt nun eine ganze Reihe von Forderungen: außer derjenigen auf vorläufiges Verbot des Doppeldrucks solche auf Einführung des elfstündigen Normalarbeitstages; auf Ausdehnung des Geltungsbereiches des Fabrikpolizeigesetzes (auch Handlanger, Bleicher, Mechaniker dadurch begünstigt); das Fabrik-

119) §, Tagwacht, Nr. 48, 30. Nov. 1872. Daß die Arbeiter eine gänzliche Beseitigung des Verfahrens erhofften, bestätigt Schuler, Erinnerungen, S. 95.

120) Der Autor eines Leitartikels der Neuen Glarner Zeitung beklagte sich darüber, daß nicht der Rat über die Doppeldruckfrage entschieden habe, obwohl er dazu kompetent gewesen wäre. NGZ, 10. Okt. 1872.

121) Ein ähnliches Bild verwendet Becker, "Aus dem Glarnerland (1872)", aaO, S. 53.

122) Es handelt sich nicht bloß um "nonrealistic conflict". Wollte man der integrativen Wirkung der Volksversammlung als solcher sehr großes Gewicht einräumen, so käme man in gefährliche Nähe zu solchen "Theorien", die soziale Konflikte als psychische Relikte aus vorindustrieller Zeit begreifen. Dazu: Dahrendorf, Soziale Klassen, S. 112-118.

123) Hobi, aaO, S. 72; Jenny-Trümpy, aaO, S. 545 f.

inspektorat sollte jederzeit einen Polizisten ermächtigen können, im Falle eines Verdachts auf Gesetzesverstoß einen Fabrikbetrieb zu betreten usw. Ohne die abweisende Haltung der Doppeldruck-Fabrikanten wäre ein Memorialsantrag wahrscheinlich gar nicht zustandegekommen, hätten daher die anderen Postulate noch auf sich warten lassen. Der Arbeiterverein tat schon deshalb gut daran, gleich auch den elfstündigen Arbeitstag zu fordern, weil erst dadurch auch die Weberei- und Spinnereiarbeiter am Erfolg des Arbeiterbegehrens Interesse gewannen. Wenn es damals viele Glarner Fabrikarbeiter vorzogen, ihre individuellen Interessen höher zu bewerten als einen kollektiven Vorteil[124], so konnte von einer Arbeitnehmer-Gruppe, die durch eine bestimmte Maßnahme nicht direkt begünstigt wurde, realistischerweise keine Solidarität erwartet werden. Eine Gegenleistung mußte geboten werden. Daraus ergab sich die scheinbar paradoxe Situation, daß dank einer Ausdehnung der Forderungen die Erfolgschancen an der Landsgemeinde stiegen.

Die Forderung einer Verkürzung der Arbeitszeit auf elf Stunden war allerdings nicht neu, hatte doch die Fabrikinspektionskommission, allen voran Fridolin Schuler, zum Ärger vieler Unternehmer den elfstündigen Arbeitstag als erstrebenswertes und gleichzeitig erreichbares Ziel dargestellt, bevor die Auseinandersetzung um den Doppeldruck derart hohe Wellen warf[125]. Schon an der Landsgemeinde von 1864 hatte Niklaus Tschudi betont, daß der zwölfstündige Arbeitstag keine absolute Grenze sei[126].

Die Industriellen ihrerseits bestritten aber noch immer die Berechtigung der Kritik am Doppeldruck und verlangten von der Regierung, sie solle eine neue Untersuchung veranlassen[127]. Die Standeskommission plante daher zusammen mit dem Fabrikinspektorat eine zweite Erhebung. Drei führende auswärtige Experten wurden mit der Durchführung betraut. Sie kamen in-

124) Die Ursache ist im Stücklohnsystem zu suchen. Der einzelne Arbeiter war daran interessiert, eine möglichst große Stückzahl herzustellen. Er riskierte dadurch aber, einen kollektiven Nachteil zu verursachen: nämlich die Senkung der Stücklohn-Ansätze. Belege für Glarus: §, Tagwacht, Nr. 52, 28. Dez. 1872. Korrespondenz aus Glarus an das gleiche Blatt, Nr. 3, 10. Jan. 1874.

125) Schuler, Erinnerungen, S. 92; Hobi, aaO, S. 64.

126) Becker, "Die Landsgemeinde vom 22. Mai 1864", aaO, S. 37. - Hinsichtlich der effektiven Arbeitszeit vor 1872 gibt es keine sicheren Angaben. Wirth spricht in seiner Übersicht von einem Glarner Betrieb, in dem nur elf Stunden gearbeitet werde: M. Wirth, "Die Lage der Fabrikarbeiter in einigen Kantonen der Schweiz", Zeitschrift für Schweizerische Statistik, Jahrgang 2 (1866), S. 50. Fabrikinspektor Schuler hingegen berichtet nichts von einem solchen Betrieb: Schuler, "Die glarnerische Baumwollindustrie ...", S. 213.

127) §, Tagwacht, Nr. 49, 7. Dez. 1872.

dessen zum gleichen Resultat wie ihre Vorgänger, stellten aber noch weitaus höhere Anforderungen an die Ventilation der Druckräume. Der noch unveröffentlichte Bericht diente den Landratsverhandlungen zu Beginn des Jahres 1872 als Grundlage. Der Landrat wies die Anträge des Fabrikarbeitervereins zurück und machte besonders auf die beabsichtigte Revision der Bundesverfassung aufmerksam, die der Eidgenossenschaft unter anderem die Kompetenz übertragen sollte, einheitliche Bestimmungen zum Schutz der Arbeiter zu erlassen[128]. An der Frühlings-Landsgemeinde 1872 ergab sich zwar in der als Standesstimme zählenden offenen Abstimmung eine große Mehrheit für die neue Bundesverfassung; gesamtschweizerisch wurde sie jedoch verworfen. Gleichzeitig beschlossen die Versammlungsteilnehmer gegen den Antrag des Präsidenten des Arbeitervereins, die Arbeitereingaben seien erst an einer Herbst-Landsgemeinde zu behandeln[129].

Nachdem die beabsichtigte Revision der Bundesverfassung vorerst gescheitert war, konnte man die Glarner Arbeiter hinsichtlich ihrer Forderung auf Verkürzung der Arbeitszeit nicht mehr auf die Bundesebene verweisen. Zwar lehnte anfangs Juni der neugewählte Landrat die Eingaben des Arbeitervereins nochmals ab. Er hatte sich jedoch auf Veranlassung der Standeskommission zwei Monate später wiederum mit der Angelegenheit zu befassen und verwies jetzt die Anträge - mit Ausnahme desjenigen über den Doppeldruck - an eine gemischte Kommission[130]. Die Standeskommission wählte jetzt zusammen mit den Fabrikanten 20 Arbeiter aus; nur vier unter ihnen waren Mitglieder des Arbeiterbundes, zwei derselben gehörten dem Zentralausschuß an. An der Vermittlungsversammlung zeigten sich diese "Arbeitervertreter" geneigt, einen nochmaligen Versuch zur Bildung eines Konkordats unter den industriellen Kantonen abzuwarten und die Revision des Fabrikgesetzes erst an der Frühlings-Landsgemeinde 1873 wieder zur Sprache zu bringen. Die Arbeiter-Zuzüger beriefen daraufhin eine Arbeiterversammlung ein. Sie fand Ende August 1872 statt und wurde von 600 - 700 Personen besucht. Landammann Dr. Heer und der progressive Arzt Dr. Tschudi versicherten bei diesem Anlaß, es bestünden sehr gute Aussichten für den Erfolg von Konkordatsverhandlungen. Tschudi betonte, daß er im andern Fall für die Revision des Fabrikgesetzes auf kan-

128) Hobi, aaO, S.68ff.; Jenny-Trümpy, aaO, S.546; Schuler, Erinnerungen, S.94.

129) Becker, "Die Landsgemeinde vom 5.Mai 1872", aaO, S.86f.; §, Tagwacht, Nr.52, 28.Dez.1872.

130) J.H.St. (Staub), "Das glarnerische Fabrik-Polizeigesetz", Tagwacht, Nr.6, 8.Febr. 1873.

tonaler Basis eintreten werde. Die Versammlung genehmigte in der Folge das Resultat der Kommissionsverhandlungen [131].

Der inzwischen - im Juni 1872 [132] - ebenfalls veröffentlichte zweite Expertenbericht bestärkte die Arbeiter zweifellos in der Auffassung, daß ihre Forderungen in der Doppeldruckfrage berechtigt seien. Eine in dieser Sache einberufene Vermittlungsversammlung führte deshalb nicht zu einer Übereinkunft. Dabei wird auch die Tatsache eine wichtige Rolle gespielt haben, daß der Zentralausschuß dieses Mal die Vertreter selber auswählte. Ende September, kurz vor der Landsgemeinde, gaben die Fabrikanten das Versprechen ab, sie wollten alle Einrichtungen anbringen, welche im zweiten Inspektionsbericht für notwendig erachtet worden waren [133]. Mochten die Arbeitgeber der Auffassung sein, sie hätten damit ihren Gegnern das Wasser abgegraben, so änderten sie in Wirklichkeit ihre Dispositionen zu spät.

Das Scheitern eines Vergleichs in der Doppeldruckfrage dürfte in den Augen vieler Arbeiter die früher erreichte Übereinkunft hinsichtlich der Revision des Fabrikgesetzes - Abwarten von Konkordatsverhandlungen - wiederum stark relativiert haben. Umgekehrt aber war eine deutliche Neigung zugunsten einer sofortigen Revision mit höchster Wahrscheinlichkeit eine notwendige Voraussetzung dafür, daß auch die Doppeldruckfrage im Sinne des Arbeitervereins gelöst werden konnte - das ist erwähnt worden.

Mit der Zeit gewannen die Glarner Arbeitnehmer ein Interesse daran, ganz unabhängig von ihrer speziellen Funktion als Spinner, Weber oder Drucker und über alle Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt hinaus gegen Unternehmer und Behörden *als Fabrikarbeiter* gemeinsam einen Sieg zu erringen. War dies ursprünglich nur der Ehrgeiz des aktivsten Kerns der Glarner Arbeiterschaft [134], so mußte dieses Motiv in dem Maße breitere Schichten ergreifen, als der soziale Konflikt für den einzelnen Arbeiter den Charakter eines einmaligen Aushandelns sozial-ökonomischer Vorteile verlor und die Qualität einer andauernden Erscheinung seiner gesellschaftlichen Umwelt annahm. Dieses Selbstverständnis setzte allerdings einen eigentlichen Lernprozeß voraus, welcher ohne intensive Aktivität der ver-

131) "Der Glarner Arbeitertag vom 25. August 1872", Tagwacht, Nr. 36, 7. Sept. 1872; §, Tagwacht, Nr. 2, 11. Jan. 1873.

132) §, Tagwacht, Nr. 52, 28. Dez. 1872.

133) §, Tagwacht, Nr. 2, 11. Jan. 1873. Zum Versprechen der Fabrikanten: Neue Glarner Zeitung, 28. Sept. 1872; Becker, "Die Landsgemeinde vom 29. September 1872", aaO, S. 99.

134) Anfang November 1872 berichtete J. H. St. (Staub), der Arbeiterbund des Kantons Glarus zähle sieben Sektionen mit zusammen 500 Mitgliedern. Tagwacht, Nr. 44, 2. Nov. 1872.

schiedenen Sektionen der Arbeitervereine kaum denkbar war. An vielen Orten klagten die Arbeiter, ihre schwache Stellung gegenüber den Unternehmern verunmögliche es ihnen, eigene Sektionen zu gründen[135]. Diese Klagen sind aber auch als Indiz dafür zu werten, daß sich das Selbstbewußtsein der Arbeiter ohnehin schon gewandelt hatte. Demgegenüber existierten offenbar in abgelegenen Gegenden des Kantons ausgesprochene "Enklaven des Unwissens", wo die Arbeiter den Unternehmern eine bis an Selbstaufgabe grenzende Unterwürfigkeit entgegenbrachten[136]. Zu jener Zeit verfügten die Glarner Arbeiter noch nicht über ein eigenes Publikationsorgan. Die *Neue Glarner Zeitung* nützte zwar ihre Monopolstellung nicht bis an die äußerste Grenze aus. Nur ausgesprochen "klassenbewußte" Arbeiter vermochten aber daraus Impulse für eine progressive politische Haltung zu entnehmen. Nach der Herbstlandsgemeinde von 1872 erst nahm sich dann die *Tagwacht* in breitem Ausmaß glarnerischer Probleme an[137].

Der soziale Konflikt wurde jetzt unter völlig anderen Voraussetzungen ausgetragen, als dies 1864 der Fall gewesen war. Der sozial fortschrittliche Arzt Dr. Tschudi hatte bekanntlich empfohlen, statt einer eigenen Revision des Fabrikgesetzes solle ein Konkordat der industriellen Kantone angestrebt werden.

Pfarrer Becker mißbilligte seinerseits - hinterher - das im provisorischen Doppeldruckverbot beschlossene Mißtrauensvotum gegen die Unternehmer[138]. Landammann Heer schließlich, der 1864 eine ausgesprochene Vermittlerrolle gespielt hatte, ergriff jetzt deutlich Partei gegen die Arbeitervereine und ihre Anhänger. Er konnte sich an der Landsgemeinde nur mit Mühe beherrschen. Wahrscheinlich sah er gerade deshalb, weil die Arbeiter mit ihrem Antrag in der Doppeldruckfrage nicht viel mehr erreichen konnten, als die Fabrikanten - wenn auch erst im letzten Moment - ohnehin schon zugesichert hatten, im vorläufigen Verbot eine so unerhörte Provokation.

Heers Widersacher an der Landsgemeinde selber waren Landrat Staub, der prominenteste Arbeiterführer der darauf folgenden Jahre, und einige Druckereiarbeiter. Diese schilderten in farbigen Worten ihre eigenen Erlebnisse mit dem umstrittenen Doppeldruck. Die räumliche und zeitliche Unmittelbarkeit ihrer Voten vermochte wohl noch einige Versammlungsteil-

135) §, Tagwacht, Nr. 50, 14. Dez. 1872.

136) J. H. St., "Ein Wort über die glarnerische Gewerkschaftsbewegung", Tagwacht, Nr. 79, 31. Dez. 1873; Korrespondenz aus Glarus an das gleiche Blatt, Nr. 3, 10. Jan. 1874.

137) Vgl. auch die Korrespondenz von J. H. St. an die Tagwacht, Nr. 43, 26. Okt. 1872.

138) Becker, "Die Landsgemeinde vom 29. September 1872", aaO, S. 100.

nehmer zugunsten des Doppeldruckverbotes umzustimmen. Das Doppeldruckverbot wurde denn auch angenommen, jedoch mit einer derart knappen Mehrheit, daß der Landammann ein zweites Mal abstimmen ließ[139]. Mit deutlichem Mehr wurde hingegen die Revision des Fabrikpolizeigesetzes beschlossen.

C. Der Landsgemeindebeschluß von 1872 und das eidgenössische Fabrikgesetz

Die Glarner Fabrikgesetzgebung, insbesondere das revidierte Gesetz von 1872, spielte in der Auseinandersetzung um das eidgenössische Fabrikgesetz eine wichtige Rolle. Dabei war die positive Haltung der Fabrikanten, welche sich allmählich durchsetzte, von entscheidender Bedeutung. Nach anfänglichem Widerstand[140] kamen die Industriellen bald zur Einsicht, daß der elfstündige Arbeitstag ihren Interessen durchaus nicht in dem Maße zuwiderlief, wie sie im voraus angenommen hatten. Waren ursprünglich die Glarner Unternehmer der Meinung gewesen, die Produktion sei direkt proportional zur Arbeitszeit, so mußten sie allmählich erkennen, daß die Produktivität einer Arbeitsstunde inzwischen stark angestiegen war und den erwarteten Produktionsausfall fast ganz kompensierte[141].

Zu dieser Produktivitätssteigerung trug sicher das Stücklohnsystem nicht wenig bei; der Arbeiter mußte in der gleichen Zeit mehr produzieren, wenn er keinen Verdienstausfall in Kauf nehmen wollte. Die Arbeiter waren aber auch durch ihre stärkere Identifikation mit ihrer Rolle im Produktionsprozeß daran interessiert, mit vermehrten Anstrengungen die Prognose ihrer Anführer zu stützen, wonach "durch Schonung der Arbeitskräf-

139) Der §-Mitarbeiter der Tagwacht spricht von einer recht deutlichen Mehrheit; die zweite Abstimmung sei auf die Parteilichkeit des Landammanns zurückzuführen: Nr. 3, 18. Jan. 1873. Becker bestätigt jedoch die Notwendigkeit einer zweiten Abstimmung. Beckers Version ist vorzuziehen, weil sie von einem "professionellen" Landsgemeindebeobachter stammt und weil sein Bericht - zu jener Zeit eine Seltenheit - mit leidenschaftsloser Sachlichkeit abgefaßt ist. Becker, "Die Landsgemeinde vom 29. September 1872", aaO, S. 100 f. - Neben den beiden zitierten Quellen stütze ich mich auf die Landsgemeindeberichte in: Neue Glarner Zeitung, 1./3. Okt. 1872; Hobi, aaO, S. 81 ff.

140) Der Zeitraum, in dem die Unternehmer dem verkürzten Normalarbeitstag noch feindlich gegenüberstanden, wird weiter unten (§ 5) näher betrachtet.

141) F. Schuler, "Der Normalarbeitstag in seinen Wirkungen auf die Produktion", Archiv für soziale Gesetzgebung und Statistik, Band IV, o.J., S. 86 ff.

te diese für die verkürzte Zeit produktiver werden.[142]" Schließlich kann die Steigerung der Arbeitsproduktivität ganz allgemein als Folge der verbesserten psychischen und physischen Situation der Arbeiter aufgefaßt werden.

1874 wurde endlich die neue Bundesverfassung von Volk und Ständen angenommen. Sie enthielt im Artikel 34 die Grundlage dafür, daß die Eidgenossenschaft ein Fabrikgesetz erlassen konnte. Ein solches Gesetz wurde sogleich ausgearbeitet und von den eidgenössischen Räten verabschiedet. Der vorgesehene elfstündige Normalarbeitstag jedoch hatte schon im Ständerat viele Gegner gefunden und erregte jetzt vielerorts einigen Ärger. Es wurde denn auch das Referendum gegen das Fabrikgesetz ergriffen. Im Herbst 1877 erhielt das Gesetz dann in der Volksabstimmung eine recht knappe Mehrheit. Ohne das Beispiel des Kantons Glarus und die zustimmenden Äußerungen der Glarner Industriellen wäre der umstrittene elfstündige Normalarbeitstag schon in den parlamentarischen Debatten aus Abschied und Traktanden gefallen[143].

Das eidgenössische Fabrikgesetz setzte die kantonalen Regelungen außer Kraft, insoweit diese dem Bundesrecht widersprachen[144]. Der Kanton Glarus wurde dadurch nicht stark tangiert, deckte sich doch die am meisten umstrittene Bestimmung des eidgenössischen Gesetzes, diejenige über den Normalarbeitstag, mit der kantonalen Regelung inhaltlich. Der Erlaß eines Fabrikgesetzes auf Bundesebene schränkte natürlich die Kompetenzen der Landsgemeinde ganz allgemein ein. Doch darf man umgekehrt nicht übersehen, welche großen Auswirkungen in diesem Fall ein Landsgemeindeentscheid über die Grenzen des betreffenden Kantons hinaus hatte. Die fortschrittlichste Regelung auf kantonaler Ebene wurde von der Eidgenossenschaft übernommen. So erhielt ein Landsgemeindebeschluß[145] die einmali-

142) Diese Formulierung war schon in einem Aufruf der Arbeitervereine aus dem Jahre 1864 enthalten. Neue Glarner Zeitung, 21. Mai 1864. - Wenn meine Aussage zutrifft, dann handelt es sich um eine besondere Form einer "eigendynamischen Prognose". Die Voraussage wirkt derart auf das tatsächliche Geschehen ein, daß sie sich selbst bestätigt. Vgl. Hans Albert, "Probleme der Theorienbildung. Entwicklung, Struktur und Anwendung sozialwissenschaftlicher Theorien", in: ders. (Hrsg.), Theorie und Realität, Tübingen 1964, S. 65 f.

143) Julius Landmann, Die Arbeiterschutzgesetzgebung der Schweiz, Basel 1904, S. XXX-XL. Hobi, aaO, S. 127 ff.; Schuler, "Der Normalarbeitstag ...", S. 87.

144) "Bundesgesetz betreffend die Arbeit in den Fabriken", Art. 20. Vgl. Landmann, aaO, S. 78.

145) Die Frage muß immerhin gestellt werden, ob denn die Versammlungsdemokratie glarnerischer Prägung unbedingt erforderlich war, damit die Forderungen der Arbeiter von 1871/72 durchgesetzt werden konnten. Die Voraussetzungen waren bekanntlich von denjenigen des Jahres 1864 völlig verschieden.

ge Chance, weit über die Grenzen eines Raumes hinaus politische Bedeutung zu erlangen, innerhalb dessen eine Versammlungsdemokratie noch denkbar war[146].

§ 5 Die Abhängigkeit der Reaktionen auf Beschlüsse der Landsgemeinde von der Anerkennung des Mehrheitsprinzips und von der Interessenlage der Betroffenen

A. Die Reaktionen der Glarner Fabrikanten auf die Revision des Fabrikgesetzes

Der Beschluß der Landsgemeinde, das Doppeldruckverfahren sei bis zur völligen Beseitigung der gesundheitsschädlichen Auswirkungen zu verbieten, traf die Unternehmer nicht mehr sehr stark. Die Druckerei-Fabrikanten hatten nämlich schon vorher damit begonnen, die beanstandeten Ventilationseinrichtungen zu verbessern. Diese Arbeiten wurden überdies dadurch erleichtert, daß inzwischen der Bestand des Druckerpersonals stark abgenommen hatte[147]. Erwies sich hinterher die praktische Durchführung des Beschlusses über den Doppeldruck nicht als besonders problematisch, so hatte doch die harte Auseinandersetzung um dieses Problem ein Klima geschaffen, das die Durchsetzung des eingeführten Elfstundentages erschwerte.

Die Spinnerei- und Webereibesitzer des Kantons fügten sich jedenfalls dem revidierten Fabrikgesetz nicht ohne weiteres. Sie veröffentlichten vielmehr anfangs Oktober ein Manifest, worin sie Wiedererwägung in einer ausserordentlichen Landsgemeinde und Erhöhung der Arbeitszeit auf zwölf Stun-

146) Ganz abgesehen von diesem konkreten Gesetz wurde die Landsgemeinde als Institution auch in Kantonen zum Vorbild, die wegen ihrer Größe das Versammlungssystem nicht verwirklichen konnten. Die vielen Volksversammlungen, in welchen demokratische Verfassungsrevisionen gefordert wurden, nannten sich mit Vorliebe "Landsgemeinden". Vgl. Ryffel, aaO, S. 179 f. - Ohne die Ideen Rousseaus wären vielleicht in der Schweiz die Landsgemeinden nicht zu Vorbildern geworden; umgekehrt aber hätten ohne die seit langer Zeit fungierenden Versammlungsdemokratien Rousseaus Postulate in der Schweiz kaum eine Wirkung gehabt. Die Annahme erscheint vertretbar, daß erst diese einzigartige Verbindung die moderne Referendumsdemokratie schuf. Vgl. Max Imboden, Rousseau und die Demokratie, Recht und Staat, Heft 267, Tübingen 1963, S. 25 f.

147) Jenny-Trümpy, aaO, S. 551.

den forderten. Sie drohten damit, die Löhne zu senken, wenn man nicht zum alten Zustand zurückkehre[148]. Auf der Seite der Arbeiter wurde die Befürchtung laut, der Entscheid der Landsgemeinde werde wieder aufgehoben, wenn nicht mit allen Kräften ein Konkordat angestrebt werde[149]. Ein solches Konkordat kam zwar nicht zustande. Inzwischen eingereichte Landsgemeindeeingaben, die die Aufhebung des elfstündigen Arbeitstags forderten, drangen jedoch nicht durch; der Landrat erklärte sie unerheblich[150]. Die angedrohte Alternative der Lohnsenkung erreichte auch keine große praktische Bedeutung. Bald konnte sich der volle Lohnausgleich durchsetzen[151]. In der Zwischenzeit hatten die Fabrikanten die ersten Erfahrungen mit der verkürzten Arbeitszeit sammeln können, und diese boten ihnen keine schlechten Aussichten.

Wenn auch die zunächst angedrohte Lohnkürzung nicht im Sinne der Antragsteller von 1871/72 war, so überschritt sie doch die Grenzen legalen und legitimen politischen Handelns keineswegs[152]. Dennoch ist es ein Zeichen von Widerstand, und es ist für unsere Fragestellung von großer Bedeutung zu wissen, wo die Ursachen für die anfängliche Auflehnung der Fabrikanten gegen den elfstündigen Normalarbeitstag zu suchen sind. Die naheliegendste Antwort auf die Frage nach den Ursachen wäre wohl die, daß die Unternehmer sich schließlich in ihren materiellen Interessen zunächst sehr stark beeinträchtigt gefühlt hätten. Nun eignet diese Folge aber vielen Entscheiden, wenn sie nicht einstimmig getroffen worden sind. Nicht jede überstimmte Minderheit, auch wenn sie an der von ihr befürworteten Alternative großes Interesse hat, lehnt sich jedoch gegen den einmal gefaßten Beschluß auf. Diese Erklärung reicht also nicht aus.

Hatte der elfstündige Normalarbeitstag an der Landsgemeinde eine komfortable Mehrheit erreicht, so war die Entscheidung beim Doppeldruck bekanntlich sehr knapp ausgefallen. Die Wirklichkeit hatte zwar die Bestimmung über den Doppeldruck praktisch schon überholt, als diese erlassen wurde. Die Auseinandersetzung um dieses Problem hatte aber die Unternehmer außerordentlich erbittert, und der knappe Ausgang - "Zufallsent-

148) Neue Glarner Zeitung, 10. Okt. 1872.

149) Im Artikel "Aufgepaßt!", Tagwacht, Nr. 42, 19. Okt. 1872.

150) Zum Konkordat: Tagwacht, Nr. 48, 30. Nov. 1872. Zu den Memorialseingaben: "Sozialpolitische Rundschau", Tagwacht, Nr. 4, 25. Jan. 1873.

151) Jenny-Trümpy, aaO, S. 552.

152) Nach einem in der Arbeiterpresse erschienenen Bericht wurden allerdings in einem Betrieb die Arbeiter geradezu genötigt, das Manifest der Fabrikanten zu unterschreiben. J. H. St., Tagwacht, Nr. 45, 9. Nov. 1872.

scheid" - schürte dieses Gefühl sicher noch. In den "town meetings" Neuenglands kann in einer solchen Situation der Leiter der Versammlung die Beschlußfassung aussetzen und nochmals die Minderheit zu Wort kommen lassen[153]. Im Kanton Glarus hingegen erfolgt die Entscheidung auf jeden Fall. Der Landammann läßt nochmals abstimmen und fällt bei zweifelhaften Mehrheitsverhältnissen unter Beizug mehrerer Regierungsräte den Stichentscheid. Diese Entscheidung ist auf kantonaler Ebene nicht anfechtbar[154]. Die Stimmen werden bekanntlich nicht gezählt; die Autorität der gewählten Amtsträger besitzt also größeres Gewicht als die "Autorität der bloßen Zahl". Mochte in einzelnen Fällen der Stichentscheid des Landammanns, zumal wenn er gegen seine persönliche Neigung entschied, die allgemeine Anerkennung des Beschlusses gefördert haben[155], so war dies beim Doppeldruck nicht der Fall.

Eine wichtige Ursache der heftigen Reaktion der Fabrikanten muß meines Erachtens auch in der Tatsache gesehen werden, daß 1872 im Gegensatz zu 1864 von Anfang an die organisierten Arbeiter aus eigener Initiative handelten und angesehene Bürger mit "arbeiterfreundlichen Neigungen" jetzt im Hintergrund blieben oder sich sogar gegen die Eingaben des Zentralarbeitervereins wandten. Aus einer Auseinandersetzung um eine einmalige Verbesserung der Lage der Arbeiter (1864) war gleichzeitig ein Konflikt zwischen sozialen Klassen geworden (1872). Allerdings veranschlagten die Bürgerlichen meiner Meinung nach die Gesinnung ihrer Gegner bei weitem zu revolutionär.

Darüber hinaus sehe ich einen entscheidenden Grund dafür, daß sich 1864 die Unternehmer im wesentlichen jeder Auflehnung gegen das Fabrikgesetz enthielten, in der Vermittlertätigkeit des Landammanns. Landammann Joachim Heer war, so möchte ich behaupten, durch seine Herkunft, seine persönlichen Qualitäten und seine Amtsautorität in der Lage, die Anerkennung und praktische Durchsetzung des Fabrikgesetzes von 1864 stark zu fördern. Dies sei im folgenden eingehender erörtert.

153) Dieses Verfahren empfiehlt Friedrich besonders in Fällen, wo irreversible Entscheide zu treffen sind. Mancher beurteilt vielleicht die Folgen einer Maßnahme anders, wenn sie einmal ausgeführt ist. Es besteht dann die Gefahr, daß sich hinterher eine Mehrheit gegen den einmal ausgeführten und nicht mehr revidierbaren Beschluß ergibt. Carl Joachim Friedrich, Demokratie als Herrschafts- und Lebensform, Heidelberg 1959, S. 57 ff.

154) Ryffel, aaO, S. 314; Stauffacher, Diss., S. 311 ff.

155) An der Landsgemeinde von 1886 gab der als Revisionsgegner bekannte Landammann E. Zweifel gegen seine eigene Ansicht den Stichentscheid für die Totalrevision der Kantonsverfassung. Dieser Versuch sollte 1887 endlich zum Erfolg führen. Jakob Winteler, Geschichte des Landes Glarus, Band II, Glarus 1954, S. 572.

B. Die Autorität des Landammanns und die Anerkennung des Mehrheitsentscheids

Das Amt des Landammanns verlieh seinem Inhaber beträchtliche Möglichkeiten, die politische Willensbildung im Kanton zu beeinflussen. Dies war vor der Verfassungsrevision von 1887 besonders ausgeprägt, präsidierte doch damals der Landammann noch den Rat und den dreifachen Landrat[156]. Die Regierungskollegien waren damals überdies sehr schwach. Die Standeskommission befaßte sich nämlich entgegen dem Verfassungstext nur mit untergeordneten Dingen, und der wesentlich größere Rat war zu schwerfällig, als daß er sich in seinen maximal zehn Sitzungen im Jahr hätte eingehend mit den einzelnen Geschäften befassen können. Die effektive Geschäftsführung verlagerte sich immer stärker in die verschiedenen Ratskommissionen. Seit 1842 mußte ein Kommissionsmitglied oder -präsident keinen Sitz mehr in Rat oder Standeskommission haben. Wenn unter den Mitgliedern einer Ratskommission keine Räte waren, so mußte der Landammann selber die Kommissionsanträge und -berichte vertreten[157]. Er gewann dadurch große Übersicht und konnte gleichzeitig seine Meinung in einer entscheidenden Phase der Verhandlungen zur Geltung bringen.

Der Landammann hatte umso eher Gelegenheit, sich ein bedeutendes Amtswissen anzueignen, als er für eine beliebige Anzahl von Amtsdauern (jeweils drei Jahre) gewählt werden konnte. Erst die Landsgemeinde von 1919 führte eine Amtszeitbeschränkung ein (s. u., § 6, lit. B). Noch heute aber wird - und das ist in der Schweiz eine Ausnahme - der Landammann des Kantons Glarus von der Landsgemeinde selber zum Präsidenten der Regierung bestellt. Er ist den "gewöhnlichen" Regierungsräten nur insofern gleichgestellt, als er wie diese die Direktion eines Departements und die Stellvertretung in einem andern zu übernehmen hat[158].

Als Dr. Joachim Heer als Landammann die Landsgemeinde von 1864 präsidierte, hatte er dieses Amt zwar schon während sieben Jahren inne, war aber noch keine 40 Jahre alt[159]. Worauf beruhte dann aber seine große Autorität, die er - dies wird noch im einzelnen zu zeigen sein - in der Auseinandersetzung um das Fabrikgesetz von 1864 voll einsetzen mußte? Nun,

156) Gaetano Beeler, Das Landammann-Amt des Kantons Glarus, Diss. iur. Zürich, Glarus 1914, S. 54.

157) Beeler, aaO, S. 44f. 47.

158) Beeler, aaO, S. 64.

159) Biographische Daten über Joachim Heer sind, wo nicht anders vermerkt, dem folgenden Band entnommen: Erich Gruner et al., Die schweizerische Bundesversammlung 1848-1920, Band I: Biographien, Bern 1966, S. 351f.

abgesehen von der spezifisch durch das Amt verliehenen Autorität verfügte Heer über soziale Merkmale und persönliche Eigenschaften, welche ihm zum vornherein bei der Glarner Bevölkerung großes Ansehen einbrachten.

Er entstammte einem alten, in Politik und Geistlichkeit bedeutenden Glarner Geschlecht. Schon sein Vater hatte das Amt des Landammanns ausgeübt. Seine wirtschaftlichen Verhältnisse - Grundbesitz - erlaubten es ihm, das Nebenamt des Landammanns zu bekleiden und dennoch einen standesgemäßen Lebensstil an den Tag zu legen[160]. Ja, Joachim Heers Zugehörigkeit zu einer ausgesprochenen Honoratiorenfamilie machte es ihm geradezu zu einer *Pflicht*[161], seine Fähigkeiten und Kräfte dem Gemeinwesen zur Verfügung zu stellen. Als er vom Studium in seinen Heimatkanton zurückgekehrt war, wurden ihm derart viele Ämter angetragen, daß er sich ihrer kaum zu erwehren vermochte[162]. Mit kaum 32 Jahren wurde er Landammann, und die Selbstverständlichkeit, mit der seine Mitbürger ihm das hohe Amt übertrugen, kommt in den Worten zum Ausdruck, die sein Amtsvorgänger anläßlich der Amtsübergabe sprach: "Hier ist das Siegel, womit Ihr in Gott ruhender Vater sel. so manchen wichtigen Akt bekräftigt hat."[163] Nach Ablauf der einzelnen Amtsperioden wurde er regelmäßig wiedergewählt. Als ihn 1875 die Bundesversammlung in den Bundesrat wählte, hatte er 18 Jahre lang an der Spitze des Kantons Glarus gestanden.

Die traditionale Komponente, die Heers Wahl zum Landammann charakterisierte, herrschte zunächst auch in seinen politischen Anschauungen vor. Das Landammann-Amt verlangte allerdings von ihm, daß er für verschiedene Standpunkte Verständnis aufbrachte und von einer prononciert konservativen Haltung abrückte[164]. Heer rezipierte diese Forderung sofort; sie ent-

160) "Abkömmlichkeit" und "quasi ständische Ehre" sind die konstitutiven Merkmale der Honoratioren, welche nach Max Weber unter den Bedingungen einer sozialen Differenzierung in einem unmittelbar demokratisch verwalteten Gemeinwesen die Herrschaft übernehmen. M. Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen, 4. Aufl. 1956, S. 547.

161) Eduard Vischer, "Über politische Beredsamkeit im demokratischen Kleinstaat", Die Welt als Geschichte, Jahrgang 1953, Heft 2, S. 88.

162) Winteler, aaO, Bd. II, S. 541. - Die Selbstverständlichkeit, womit Joachim Heer in seiner engsten Umgebung schon sehr früh als zukünftiger Magistrat gesehen wurde, kommt in einer scherzhaften Bemerkung seines Lehrers Oswald Heer sehr schön zum Ausdruck. Als sich Joachim auf Wunsch seiner Familie dazu entschloß, die Rechte zu studieren, bemerkte er nämlich, Joachim wolle den Beruf des Landammanns erlernen. Numa Droz, "Le landamman Heer", in: Etudes et portraits politiques, Genève et Paris 1895, S. 150.

163) Zitiert nach Gottfried Heer, Landammann und Bundespräsident Dr. J. Heer, Lebensbild eines republikanischen Staatsmannes, Zürich 1885, S. 63.

164) Vischer, aaO, S. 89f.

sprach nach seinen eigenen Aussagen seiner Natur. Er verstand denn auch seine politische Aufgabe als Vermittlung zwischen scheinbar unüberbrückbaren Gegensätzen[165]. Er fand noch gemeinsame Interessen, wo die gegnerischen Parteien schon längst in festen Positionen erstarrt waren, und appellierte an das Gewissen seiner Mitbürger, wenn diese im politischen und sozialen Konflikt bloß für ihre materiellen Interessen eintraten.

Ein Landammann, der wie Joachim Heer bei seinen Mitbürgern große Autorität genoß, konnte nun unter den Bedingungen eines gemäßigten[166] sozialen Konflikts durch seine Vermittlung derart auf die Stimmbürger einwirken, daß die unterlegene Minderheit den Landsgemeindebeschluß auch dann anerkannte, wenn er ihren materiellen Interessen zuwiderlief. In seiner Landsgemeinderede vom 22 Mai 1864 beschwörte Heer zunächst das Bild einer grundsätzlichen Interessenübereinstimmung bei Arbeitern und Unternehmern herauf. Das ökonomische Interesse des Industriellen müsse diesen dazu bewegen, die Gesundheit des Arbeiters zu schützen. Der "homo oeconomicus" im Arbeiter halte diesen davon ab, die Industrie als Grundlage seines Einkommens zu gefährden. Darüber hinaus bat er die Fabrikherren inständig, sie möchten im Arbeiter auch den Mitbürger und den Menschen sehen, den es abgesehen von allen materiellen Interessen zu schützen gelte[167]. Heer wagte es also, direkt auf die Zielvorstellungen und Werturteile der Landsgemeindeteilnehmer, zumal der Fabrikanten einzuwirken. Daß ein unparteiischer und persönlich hoch angesehener Träger des prominentesten öffentlichen Amtes die Unternehmer vor versammelter Bürgerschaft auch als Menschen und Staatsbürger und nicht nur als Glieder einer Interessengruppe ansprach, wird nicht ohne Auswirkungen auf diese geblieben sein. Wenn sich vielleicht auch nur wenige Industrielle von den Worten des Landammanns dazu bewegen ließen, ihren Entscheid zu ändern - Heer hatte sowieso den zurückhaltenderen behördlichen Antrag zu vertreten -, so werden sie sich doch die Worte des Landammanns gemerkt und den einmal gefaßten Beschluß der Landsgemeinde weniger mit den Augen "übervorteilter" Geschäftsleute als vielmehr mit denjenigen von in ihrem Gewissen angesprochenen Mitmenschen betrachtet haben. Ich behaupte also, daß die Vermittlung durch den angesehenen Landammann wesentlich dazu beitrug, wenn die

165) Bartel und Jenny, aaO, Bd. I, S. 358-365; Gruner et al., aaO, Bd. I, S. 352; G. Heer, aaO, S. 141f.

166) Das heißt: noch nicht als dauernde Begleiterscheinung der bestehenden Gesellschaftsordnung aufgefaßt und ohne tiefgreifende weltanschauliche Gegensätze.

167) J. Heer, aaO, S. 40ff.

überstimmten Industriellen das Fabrikgesetz von 1864 anerkannten oder mindestens tolerierten.

Der Landammann konnte freilich die Durchsetzungschancen eines Landsgemeindebeschlusses in der Praxis auch dadurch positiv beeinflussen, daß er sich direkt für eine wirksame Kontrolle der Ausführung einsetzte. Joachim Heer lag viel daran, unabhängige und fachkundige Persönlichkeiten für das Fabrikinspektorat zu gewinnen, und er ließ nicht locker, bis der für den Arbeiterschutz eintretende Arzt Dr. Fridolin Schuler seine Mitarbeit zusagte[168].

Auch in der Auseinandersetzung von 1871/72 bot Heer verschiedene Male zu einer gütlichen Übereinkunft die Hand. An der Landsgemeinde selber vertrat er den Standpunkt, es lasse sich eine für beide Teile annehmbare Lösung noch finden. Die Debatte nahm indessen Formen an, welche eine Vermittlung als ausgeschlossen erscheinen ließen. Der Ton wurde derart roh, daß er auch von einem Befürworter der sofortigen Verwirklichung des elfstündigen Normalarbeitstages als unheimlich geschildert wurde[169]. Als die Arbeiter auf ihren Forderungen bestanden und an der Abstimmung durchdrangen, konnte sich Heer sichtlich kaum mehr beherrschen. Sein Glaube an die Möglichkeit, soziale Konflikte nach dem Mehrheitsprinzip in der offenen Abstimmung zu lösen, wurde dadurch schwer erschüttert[170].

Die große Enttäuschung, ja der Mißmut, den dies alles bei Joachim Heer auslöste, drückte sich für jeden Versammlungsteilnehmer sichtbar darin aus, daß er zornig das Landsgemeinde-Memorial auf den Tisch warf[171]. Der Landammann war nicht gewillt, mit seiner Autorität die Anerkennung der betreffenden Landsgemeindebeschlüsse zu fördern. Der soziale Konflikt stellte aber damals das demokratische Mehrheitsprinzip auf eine derart harte Probe, daß der Landammann - hätte er dies angestrebt - trotz seiner großen Autorität mit großer Wahrscheinlichkeit nichts für dessen Geltung hätte tun können. Würde er dies versucht haben, so hätte vermutlich die Legitimitätskrise auch die Grundlagen seiner Autorität ergriffen.

168) Schuler, Erinnerungen, S. 90.
169) G. Heer, aaO, S. 147 f.
170) G. Heer, aaO, S. 148.
171) S, Tagwacht, Nr. 3, 18. Jan. 1873.

§ 6 Der Typus des sozialpolitisch engagierten Landammanns und die Amtszeitbeschränkung

A. Der progressive Landammann Eduard Blumer

Landammann Joachim Heer hatte 1872 die Autorität seines Amtes und seiner Person nicht aufs Spiel gesetzt. Dennoch war die Zeit des überparteilichen "Landesvaters", der in erster Linie Vermittler von Gegensätzen und Stifter von Ausgleichen und Kompromissen war, unwiederbringlich vorbei. Zu Heers Nachfolger wurde im Jahre 1876 Esajas Zweifel bestimmt. Dieser bekämpfte mit seiner ganzen Energie die Revision der Kantonsverfassung, welche dem alten Ratsherrensystem ein Ende setzen sollte[172]. Als 1887 nach langjährigen vergeblichen Versuchen die Befürworter endlich nicht nur in der Eintretensfrage, sondern auch mit einem Verfassungsentwurf durchdrangen, erklärte Zweifel seinen Rücktritt[173].

Mit Landesstatthalter Eduard Blumer wurde 1887 wiederum ein Politiker mit eindeutig klassifizierbaren, wenn auch verschiedenen, Zielsetzungen Landammann. Schon viele Jahre zuvor war er zusammen mit den Interessenorganisationen der Arbeiter für die Einführung einer progressiven Vermögenssteuer eingetreten - obwohl selber dadurch als Fabrikant materiell betroffen. Ebenfalls lange Zeit vor seiner Wahl zum Landammann hatte er eine oppositionelle Zeitung redigiert: den "Freien Glarner".[174]

Eduard Blumer entstammte wie Joachim Heer einem alten und bedeutenden Glarner Geschlecht. Beruflich war er als Fabrikant der Baumwolldruckerei tätig. Für seine berufliche Rolle durchaus atypisch, vertrat er prononciert fortschrittliche sozialpolitische Postulate auf kantonaler Ebene und in der Bundesversammlung. Dort gehörte er den Demokraten an, hier war er in keiner Fraktion. Vehement setzte er sich für den Versicherungsgedanken ein. Nach einer Vorbereitungszeit von nahezu 20 Jahren hatte er im Jahre 1916 die Genugtuung, daß die Landsgemeinde die landrätlichen Anträge auf Schaffung einer obligatorischen Alters- und Invalidenversicherung praktisch einstimmig annahm[175].

172) Biographische Angaben: Gruner et al., aaO, Bd. I, S. 358 f.

173) Bartel und Jenny, aaO, Bd. II, S. 586.

174) Tschudy, aaO, S. 65. Zur Progressivsteuer: Beckers Berichte über die Landsgemeinden vom 29. 9. 1872 und vom 3. 5. 1874, aaO, S. 96 ff., 105. Biographische Hinweise: Gruner et al., aaO, Bd. I, S. 347 f.

175) Speich, aaO, S. 83 f.

Obwohl der Anstoß zu dieser sozialpolitischen Neuerung - der Kanton Glarus sollte sie als erster Kanton verwirklichen - von den kantonalen Grütli- und Arbeitervereinen ausging, war dieses Projekt von Anfang an unbestritten[176]. Die lange Vorbereitungsphase rührte daher, daß es sich um ein außerordentlich kompliziertes Vorhaben handelte, das einer eingehenden Planung bedurfte. Hatte es 1864 und 1872 eine Mehrheit von einfachen Stimmbürgern fertiggebracht, in vergleichsweise kurzer Zeit ihre Forderungen gegen starken und teilweise erbitterten Widerstand durchzusetzen, so war jetzt zur Verwirklichung eines im Prinzip anerkannten sozialpolitischen Postulats sehr lange Zeit nötig. Beim Erlaß der Fabrikgesetze hatte es sich um einfache Verbote und Gebote gehandelt. Eine Versicherungskasse zu gründen, war ein wesentlich schwierigeres Unterfangen. Der einfache Bürger konnte bei der Ausarbeitung dieses Projektes kaum mitreden. Umso wichtiger war es für das Gelingen des Vorhabens, daß sich ein starker und angesehener Landammann unentwegt dafür einsetzte und die dazu notwendigen Arbeiten förderte.

Nicht immer fanden die sozialen Postulate Blumers derart breiten Anklang. So erregte er unter den Fabrikanten einigen Ärger, als er sich zur Schließung wenig rentabler Betriebe und der dadurch hervorgerufenen Verminderung der Zahl der Arbeitsplätze in seiner Eröffnungsrede zur Landsgemeinde von 1893 wie folgt äußerte: "Ich bin nicht Richter in dieser Sache und will nicht richten, aber die Erwartung spreche ich hier aus tiefster Überzeugung aus, daß die Fabrikanten, die in guten Tagen die Früchte der Arbeit genossen, nun auch in bösen Stunden ausharren."[177] Blumer kam seiner Aufforderung an die Adresse der Industriellen selber auch dann nach, als es ihn bedeutende materielle Einbußen kostete und andere schon längst aufgegeben hätten. Daß er so konsequent handelte, mußten auch die betroffenen Unternehmer anerkennen.

Blumers Autorität beruhte, abgesehen von seinem persönlichen Format, zweifellos auch auf seiner Herkunft und seinem sozialen Stil. Er war sehr um Distanz zu seinen Mitbürgern bemüht; manchen Gruß übersah er einfach[178]. Blumer hatte keineswegs Züge eines Arbeiterführers an sich. Er legte vielmehr eine ausgesprochen patriarchalische Haltung an den Tag: Sorge um die weniger bemittelten und schutzbedürftigen Mitbürger verband sich mit aristokratisch-distanziertem Stil. Das Ansehen Blumers wurde dann noch dadurch gestützt, daß er im Jahre 1902 beinahe Bundesrat geworden wäre[179].

176) Speich, aaO, S. 77 ff.

177) Eduard Blumer, Reden, hrsgg. von H. Trümpy, Glarus 1926, S. 50 f. Vgl. auch die Bemerkungen des Herausgebers, ebd. S. 5.

178) Trümpy in seiner Einleitung zu: Blumer, aaO, S. 8.

179) Gruner et al., aaO, Bd. I, S. 347 f.

B. Die Beschränkung der Amtszeit

Auf die Landsgemeinde des Jahres 1919 gaben die Grütli- und Arbeitervereine, die sozialdemokratische Partei und das Gewerkschaftskartell des Kantons Glarus einen Antrag mit folgendem Wortlaut ein: "Landammann und Landesstatthalter sind als solche nicht mehr als zwei Amtsdauern von je 3 Jahren wählbar, hingegen sind sie als Regierungsräte wieder wählbar. Der abtretende Landammann kann nicht vor Ablauf von 3 Jahren als Landesstatthalter gewählt werden."[180] Zu dieser Zeit war Eduard Blumer schon seit 32 Jahren in seinem Amt. Das war sicher Grund genug zu der erwähnten Eingabe. Weshalb aber verließen sich die Antragsteller nicht auf das "demokratischere" System der Abwahl? Verfügten sie etwa nicht über einen geeigneten Gegenkandidaten oder scheuten sie die persönliche Auseinandersetzung mit einem Politiker, der sich immerhin für die Anliegen der Arbeiter sehr aufgeschlossen gezeigt hatte? Oder war es ihnen *grundsätzlich* um die Beschränkung der Amtsdauer zu tun? Die Autoren der Eingabe betonten jedenfalls, ihr Antrag stelle keine persönliche Spitze gegen Landammann Blumer dar[181].

Es bleibt zu erklären, weshalb die Interessengruppen der Arbeiter ihren "Grundsatz" gerade dann durchsetzen wollten, als ein arbeiterfreundlicher Landammann davon betroffen wurde. Nun, der Antrag auf Amtszeitbeschränkung wurde genau zu jener Zeit ausgearbeitet, als in der Schweiz die sozialen Unruhen auf dem Höhepunkt angelangt waren: dem Generalstreik vom Herbst 1918[182]. Obwohl im Kanton Glarus nur in einer kleinen Gießerei gestreikt wurde[183], dürfte unter dem Eindruck der außerkantonalen Ereignisse die Skepsis vieler Arbeiter gegenüber allen Formen von Autorität in scharfe Kritik umgeschlagen sein. Landammann Blumer seinerseits lehnte diese Haltung entschieden ab und kritisierte dann in seiner Eröffnungsrede zur Landsgemeinde von 1919 diese autoritätsfeindlichen und klassenkämpferischen Tendenzen[184]. Der Belastungsprobe verschärfter sozialer Auseinandersetzungen hielt die Loyalität der Arbeiter zum "linksbürgerlichen" Landammann nicht stand.

180) Landsgemeinde-Memorial 1919, § 22.

181) Neue Glarner Zeitung, 16. Jan. 1919; Glarner Nachrichten, 10. Mai 1919.

182) Christian Meier, Die Sozialpolitik des glarnerischen Gewerkschaftskartells während der letzten 30 Jahre, Gewerkschaftliche Schriften, Nr. 23, Zürich 1948, S. 13, 15 f.

183) Adolf Jenny-Trümpy, Der Landesstreik vom November 1918, Manuskript, S. 27. - Herr Dr. Eduard Vischer, Glarus, stellte mir freundlicherweise dieses Dokument zur Verfügung.

184) Blumer, aaO, S. 185 f.

Im Landrat setzte sich fast niemand für die Eingabe auf Beschränkung der Amtszeit ein. Da nur acht Stimmen zu ihren Gunsten abgegeben wurden, gelangte sie - zusammen mit einem Antrag auf Einführung des Proportionalwahlrechts für Landrats- und Gemeinderatswahlen - in den "Beiwagen"[185]. Die Landsgemeinde von 1919 hätte sich unter diesen Umständen nicht damit befassen können. Indessen erhob sich bald massive Kritik an der "unverantwortliche(n) Behandlung der vom Aktionskomitee eingereichten Memorialseingaben durch den Landrat"[186]. Der starke Druck der öffentlichen Meinung veranlaßte den Landrat dazu, Wiedererwägung der erwähnten Anträge zu beschließen und die Eingaben - allerdings mit ablehnender Begutachtung - erheblich zu erklären[187].

Vom Standpunkt der Gegner einer Amtszeitbeschränkung aus gesehen, war es taktisch höchst ungeschickt, gleich zwei bedeutende Eingaben der Arbeitervereine und Gewerkschaften unerheblich zu erklären[188]. Nachdem nämlich die Anträge dennoch an die Landsgemeinde von 1919 gelangt waren, dürften nicht wenige Arbeiter aus verletztem Stolz erst recht gegen die Auffassung der Behörden gestimmt haben. Wollten ursprünglich nur wenige Landräte auf den Antrag betreffend Beschränkung der Amtszeit eintreten, so trat jetzt an der Landsgemeinde kein Regierungsrat und kein Landrat, auch nicht ein demokratischer "Parteifreund" Blumers, gegen die Eingabe beziehungsweise gegen das Votum des Arbeitervertreters Meier auf[189]. Hofften vielleicht die führenden Kräfte der demokratischen Partei im geheimen auf einen Erfolg dieser Eingabe? Wahrscheinlich waren die mehr und mehr in den Vordergrund drängenden politischen Parteien an einem starken Landammann nicht länger interessiert, weil sie das Monopol der Auswahl und Formulierung politischer Alternativen erringen wollten.

Nach mehrmaliger Abstimmung vermochte sich der Antrag auf Beschränkung der Amtszeit für Landammann und Landesstatthalter durchzusetzen. Blumer erklärte sofort seinen Rücktritt. Landesstatthalter Hauser konnte ihn jedoch - als Freund der Neuerung - mit dem Argument umstimmen, die Bestimmung zähle die vor ihrem Erlaß im Amte verbrachten Jahre nicht; er könne noch während weiteren sechs Jahren Landammann bleiben.

185) Neue Glarner Zeitung, 16. Jan. 1919.

186) Neue Glarner Zeitung, 5. Febr. 1919. - Das Zitat bezieht sich auf eine Versammlung des Grütlivereins.

187) Neue Glarner Zeitung, 12. Febr. 1919; 4. März 1919; 5. März 1919.

188) Dies war überhaupt nur möglich, weil damals die Arbeiterorganisationen im Landrat stark untervertreten waren.

189) Meier, aaO, S. 16; Neue Glarner Zeitung, 13. Mai 1919; Glarner Volksblatt, 13. Mai 1919.

Diese Konzession war zweifellos ein geschickter diplomatischer Schachzug des Statthalters, denn angesichts des knappen Abstimmungsausgangs war ein Wiedererwägungsantrag gestellt worden[190].

C. Zum Problem der Folgen der Amtszeitbeschränkung

Die Frage nach den Folgen der Amtszeitbeschränkung wurde von den Gegnern dieser Maßnahme zum Teil sehr eindeutig beantwortet. Dies ist nicht verwunderlich, führt doch die politische Auseinandersetzung häufig zu eindeutigen Aussagen, wo vorsichtige Wahrscheinlichkeitskalküle am Platze wären.

Ein Argument, das 1919 häufig vertreten wurde, ging davon aus, daß ohne gute Leitung durch den Landammann die Landsgemeinde selber gefährdet sei. Die Leitung der Versammlung stelle derart hohe Anforderungen an die Qualifikation des Landammanns, daß nur wenige für dieses Amt in Frage kämen. Diese Bedingung sei jedoch nach Einführung einer Amtszeitbeschränkung nicht mehr erfüllbar, weil dann ja alle sechs Jahre ein anderer Landammann gewählt werden müsse[191]. Auch könne nach Einführung dieser Regelung ein Landammann nicht mehr das nötige Amtswissen erwerben - ganz abgesehen einmal von seinen Qualifikationen[192]. Das Hauptargument lag jedoch in der Idee, die angeborenen und erlernten Fähigkeiten, die ein Landammann für seine Tätigkeit mitbringen muß, seien nur bei einer verschwindend kleinen Zahl von Individuen überhaupt vorhanden[193].

Daß die persönlichen Qualitäten des Landammanns unter anderem für die Garantie der Anerkennung des Mehrheitsentscheids von ausschlaggebender Bedeutung waren, erhellt aus dem zur Person von Joachim Heer Gesagten (s.o., § 5, lit. B). Dieser Zusammenhang wurde aber für völlig andere Bedingungen diagnostiziert und galt im Jahre 1919 nicht mehr unbedingt. Nun ging die ohnehin schon wenig differenzierte Prognose der Gegner einer Amtszeitbeschränkung über die große Bedeutung der Person des

190) Neue Glarner Zeitung, 12. Mai 1919.

191) Grundsätzlich hätte der Wortlaut der geänderten Verfassung es zugelassen, daß nach dreijährigem Ausstand der frühere Landammann wieder zum Landesstatthalter gewählt worden wäre. - Das Argument ist zu finden in: Neue Glarner Zeitung, 4. März 1919; 11. April 1919; 10. Mai 1919, Glarner Nachrichten, 4. März 1919. Bericht der landrätlichen Kommission an den Landrat des Kantons Glarus.

192) Bericht der landrätl. Kommission.

193) Dies unterstellt auch Jakob Wyrsch, "Zur Psychologie der Landsgemeinde", Der Geschichtsfreund, LXXXII, Stans 1927, S. 296 f.

Landammanns für die Stabilität der Landsgemeindedemokratie ebenfalls von Voraussetzungen aus, die im Jahre 1919 weitgehend fehlten; die Voraussage wurde denn auch von der tatsächlichen Entwicklung widerlegt.

Der Inhalt[194] und die Geltung von politischen Entscheidungen wurden zusehends stärker durch die politischen Parteien beeinflußt. Auf der anderen Seite konnte sich die Landsgemeinde mit vielen Sachfragen überhaupt nicht mehr befassen. Gerade die Lösung sozialpolitischer Probleme verlagerte sich immer mehr auf die Ebene des Bundes. Später schalteten sich sogar Wirtschaftsverbände indirekt in die Gesetzgebung ein: mit Hilfe der Allgemeinverbindlicherklärung gewisser Verbandsabmachungen[195].

Im beschränkten Rahmen der kantonalen Kompetenzen blieb die Landsgemeinde allerdings sozialpolitisch aktiv; sie nahm die landrätlichen Vorlagen nicht einfach entgegen. 1892 nahm die Landsgemeinde auf Initiative des kantonalen Arbeiterbundes ein Gesetz zum Schutz der dem eidgenössischen Fabrikgesetz nicht unterstellten Arbeiter an. Dabei zogen die Stimmbürger der landrätlichen Vorlage den wesentlich fortschrittlicheren Gegenantrag vor[196]. Im Jahre 1923 wurde der Versammlung auf Antrag der Demokraten eine Revisionsvorlage unterbreitet. Auch hier siegte in der Eventualabstimmung die radikalere Version über die vom Landrat befürwortete Vorlage[197]. Trat in diesen beiden Fällen die Mehrheit der stimmenden Bürger für fortschrittlichere Alternativen als die vom Landrat vertretenen ein, so handelte es sich doch keineswegs mehr um Pionierleistungen. Die Intervention des Staates in die Wirtschaft war mindestens in bezug auf den Arbeiterschutz nahezu eine Selbstverständlichkeit geworden. Überdies gingen im Kanton Glarus die anvisierten Eingriffe in die Freizügigkeit der gewerblichen Unternehmer viel weniger weit, als dies bei den Fabriken schon der Fall war. Die fortschrittlichere Vorlage von 1923 bestimmte, daß in den diesem Gesetz unterstellten Betrieben nur noch maximal 55 Stunden in der Woche gearbeitet werden durfte; in den Fabriken galt schon die 48-Stundenwoche[198].

Die Landsgemeinde von 1934 akzeptierte eine sozialpolitische Vorlage, die von den vorberatenden Behörden abgelehnt worden war. Die sozialde-

194) So verloren zum Beispiel seit der Glarner Verfassungsrevision von 1887 die Eingaben einzelner Stimmbürger zugunsten der Parteianträge zusehends an Bedeutung. Stauffacher, Diss., S. 245 u. Anm. 54.

195) Zur Allgemeinverbindlicherklärung: Erich Gruner, Die Wirtschaftsverbände in der Demokratie, Erlenbach-Zürich und Stuttgart 1956, S. 105.

196) Landsgemeinde-Memorial 1892, § 5; Neue Glarner Zeitung, 9. Mai 1892.

197) Landsgemeinde-Memorial 1923, § 5; Neue Glarner Zeitung, 7. Mai 1923.

198) Glarner Nachrichten, 5. Mai 1923.

mokratische Partei und das Gewerkschaftskartell hatten einen Minimalstundenlohn für solche Hilfsarbeiter verlangt, welche bei vom Kanton vergebenen, subventionierten oder in Regie erstellten Arbeiten eingesetzt wurden. Nach vielen unentschiedenen Abstimmungen und Uneinigkeit unter den abschätzenden Regierungsräten gab der Landammann den Stichentscheid für die Annahme. Das klingt zunächst recht spektakulär. Allein, der Statistik über die von dieser Maßnahme begünstigten Arbeiter kann entnommen werden, daß die neue Norm nur sehr wenig über die schon bestehenden Verhältnisse hinausging [199].

Die Prüfung derjenigen Landsgemeindeentscheide, die sich in neuester Zeit in einer sozialpolitischen Angelegenheit über das landrätliche Gutachten hinwegsetzten, führt zum Schluß: Es handelte sich keineswegs um Pionierleistungen; weder gestalteten sie die Wirklichkeit stark um noch waren sie ihrer Zeit weit voraus. Die Versammlungsdemokratie wurde dadurch keinen Belastungsproben ausgesetzt.

199) Landsgemeinde-Memorial 1934, § 11; Glarner Nachrichten, 7. Mai 1934.

Abschnitt III

Die Versammlungsdemokratie im Kibbuz

§ 1 Demokratie und Konflikt im Kibbuz

A. Der Entscheidungsprozeß ist von gewissen Konflikten entlastet

1. Der einzelne Kibbuz im Rahmen der Gesamtgesellschaft und der Dachorganisation

Die "Kibbuz" genannte Kollektivsiedlung in Palästina beziehungsweise Israel stellt zunächst einen landwirtschaftlichen - teilweise auch gewerblichen - Betrieb dar [1]. Die Genossen kooperieren nach Maßgabe eines gemeinsamen Wirtschaftsplanes mit Hilfe der vergesellschafteten Produktionsmittel. In der Entlohnung wird die berufliche Rolle und die persönliche Leistung nicht berücksichtigt. Alle erhalten gleich viel; immerhin werden besondere, etwa durch Alter oder Krankheit verursachte, Bedürfnisse anerkannt und befriedigt. Die Entschadigung erfolgt in der Hauptsache in Form von Naturalbezügen. Die Genossen werden von der Kommune mit Konsumgütern versorgt; überdies verzehren sie den Konsum oft gemeinsam (Mahlzeiten).

In der Ausbildung und Erziehung der Kinder tritt die Kommune weitgehend an die Stelle von Familie und Staat. Quasi staatliche Aufgaben hat der Kibbuz auch mit der Sorge für die äußere Sicherheit der Siedlung übernommen. Seit der Gründung des Staates Israel haben sich die Proportionen in dieser Hinsicht verändert. Sind schon seit jeher wichtige Entscheidungen oft außerhalb der einzelnen Kommunen getroffen worden, so befaßt sich mit vielen Fragen jetzt der Staat[2]. Der Entscheidungsprozeß im einzelnen Kibbuz wird dadurch von manchen möglichen Konflikten entlastet.

1) Im Rahmen dieser Studie kann der Kibbuz nicht im Detail beschrieben werden. Der Leser sei dafür auf die im letzten Jahrzehnt stark angewachsene Literatur verwiesen; einige Hinweise bietet das Literaturverzeichnis.

2) Mit Recht weist Bernard Barber - im Zusammenhang mit der Frage nach der Universalität sozialer Differenzierung - darauf hin, daß die Abhängigkeit des Kibbuz' von der Gesamtgesellschaft in einer soziologischen Untersuchung nicht vernachlässigt werden darf. B. Barber, Social Stratification, New York 1957, S. 13.

Die im staatlichen Bereich getroffenen Entscheidungen bedeuten indessen für die Bewohner eines Kibbuz' nicht einfach gegebene und weiter nicht veränderbare Größen. Die Genossen sind ja beispielsweise als israelische Staatsbürger berechtigt, in Parlamentswahlen ihren Präferenzen Ausdruck zu geben. Müssen daher nicht ohnehin viele Probleme, welche im staatlichen Bereich gelöst werden, indirekt auch im Kibbuz bewältigt werden? Wenn die Bewohner einer Kollektivsiedlung verschiedene Parteien wählen, so ist damit in der Tat die "Gefahr" verbunden, daß globalgesellschaftliche Konflikte in den Kibbuz gelangen. Solche Auseinandersetzungen finden allerdings in weitaus stärkerem Maße zwischen den verschiedenen Kibbuz-Bewegungen (Dachorganisationen) als innerhalb der einzelnen Kommune statt. Den Kibbuzim, welche der gleichen Dachorganisation angeschlossen sind, gehören als Mitglieder typischerweise Wähler einer bestimmten Partei an. Besonders eng ist dieser Zusammenhang zwischen dem "Kibbuz Arzi" und der linkssozialistischen MAPAM-Partei. Wähler anderer zionistischer Arbeiterparteien sind zwar geduldet, sie müssen sich aber jeglicher Propaganda-Tätigkeit enthalten[3]. Wer Mitglied eines bestimmten Kibbuz werden will, hat sich damit in der Regel auch für eine politische Partei entschieden. Wer anderseits im Kibbuz aufgewachsen ist, wird hinsichtlich der Wahl einer Partei - besonders in den Kibbuzim der extremen Linken - gar nie vor eine echte Entscheidung gestellt. Wer die Partei wechselt, gehört einer abweichenden Minderheit an. Darf man auch keineswegs von Zwang sprechen, so wird hier doch die Eliminierung einiger Konflikte mit einer Einbuße an Freizügigkeit erkauft.

In dieser Hinsicht unproblematisch ist die vom "Kibbuz Arzi" befolgte Regel, nach Möglichkeit die ethnische und nationale Homogenität der einzelnen Kommunen zu wahren[4]. Wo nicht nach dieser Praxis verfahren wird, besteht die Gefahr, daß einzelne Siedlungen nach ethnischen oder nationalen Merkmalen in einander bekämpfende Gruppen zerfallen. Aus einem Kibbuz der Ihud-Bewegung (sozialdemokratisch) wird von einem Fall berichtet, wo selbst rein technische Probleme unter dem Gesichtspunkt nationaler Loyalität gesehen worden sind[5]. Ob ein Mittel für die Erfüllung eines Zieles adäquat erscheint, wird plötzlich von der Nationalität des Proponenten abhängig.

3) Mordechai Amitai, Together, Conversations about the Kibbutz, ohne Ortsangabe 1966 (Publikation der Jugendbewegung des "Kibbuz Arzi"), S. 66.

4) Wie mir Herr Dieter Zeller, Basel, mitgeteilt hat. - Wenn in dieser Arbeit vom Kibbuz die Rede ist, so wird darunter stets die einzelne Siedlung verstanden.

5) Murray Weingarten, Life in a Kibbutz, New York 1955, S. 112f.

Wenn man sich am Maßstab rationalen und insbesondere zweckrationalen Handelns orientiert[6], wird man darin einen Gehaltverlust der Demokratie erblicken.

2. Die soziale Ordnung des Kibbuz' und der Konflikt

James Madison hat in einem Aufsatz, der inzwischen zum Klassiker der Konflikttheorie geworden ist, von zweierlei Methoden gesprochen, wie die Ursachen der Bildung von Interessengruppen und Interessenkonflikten zu beseitigen wären. Die eine besteht darin, daß die Freiheit als Voraussetzung der Bildung von Interessengruppen beschnitten wird; das Heilmittel ist schädlicher als die Krankheit. Die andere Methode will allen Menschen die gleichen Meinungen und Interessen einimpfen; sie ist nach Madison praktisch undurchführbar[7]. Im beschränkten Bereich des Kibbuz' konnte indessen diese Methode bis zu einem gewissen Grad (bei weitem nicht vollkommen) angewendet werden: mit Hilfe der genossenschaftlich-egalitären Werte und der Auslese der Mitglieder im Hinblick auf deren Eignung für diese soziale Ordnung. Stellt der Kibbuz auch keineswegs eine konfliktlose Gesellschaft dar, so sind doch einige herkömmliche Konfliktherde eliminiert worden.

Das Privateigentum an Produktionsmitteln ist abgeschafft; damit fällt ohne Zweifel ein wichtiger Ansatz zu sozialen Konflikten weg. Allein, die Genossen könnten sich ja noch um die *Höhe* ihres Einkommens streiten. Verschwunden sind bloß die verschiedenen *Quellen* des Einkommens[8]. Nun haben wir schon erfahren, daß jeder Genosse einfach Anspruch auf dieje-

6) Rechenhaftigkeit im Sinne einer "Verlängerung der Handlungsketten" (Norbert Elias), das heißt einer Antizipierung zukünftiger Handlungsreihen, setzt naturgemäß einen gewissen Grad an Ordnung voraus. Abgesehen davon ist sie jedoch nicht an eine bestimmte Kultur gebunden. Es ist deshalb ohne weiteres zulässig, den Begriff auf derart verschiedene Gesellschaften anzuwenden, wie die griechische Polis, der schweizerische Landsgemeindekanton und der Kibbuz es sind. Selbstverständlich müssen demgegenüber kulturspezifische Komponenten der Rationalität, zum Beispiel eine bestimmte Risikobereitschaft, als solche erkannt werden. Vgl. Dieter Claessens, "Rationalität revidiert", Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 17 (1965), S. 465-476, bes. 466.

7) "There are again two methods of removing the causes of faction: the one, by destroying the liberty which is essential to its existence; the other, by giving to every citizen the same opinions, the same passions, and the same interests." The Federalist Papers, hrsgg. von C. Rossiter, New York 1961, S. 78.

8) Die Problematik der "funktionellen" Einkommensverteilung fällt dahin, nicht jedoch diejenige der "personellen" Verteilung. Vgl. Erich Preiser, "Distribution (I) Theorie", Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 2 (1959), S. 621f.

nigen Güter und Dienstleistungen hat, welche er benötigt. Da nur wenige Sonderansprüche als legitim gelten, kommt dieses System einer vollkommenen Gleichheit der Entlohnung sehr nahe. Allein dadurch ist es möglich, daß die Einkommensverteilung im Kibbuz zu den "kulturellen Selbstverständlichkeiten" gehört und nicht wie anderswo Gegenstand heftiger sozialer und politischer Konflikte ist. Wäre nämlich die Entlohnung nach irgendwelchen relevanten Kriterien abgestuft, so würden die Debatten und Kontroversen kein Ende nehmen. Allerdings kann dieses Verteilungssystem ohne Anwendung von Zwang nur dann funktionieren, wenn die Genossen trotz fehlender äußerer Anreize gute Arbeit leisten. Ich werde darauf zurückkommen (s.u., lit. B).

Ein wesentlicher Bestandteil der demokratischen Ordnung ist das Prinzip der Beschränkung von Herrschaft. In der gesellschaftlichen Wirklichkeit hingegen ist die Chance der Ausübung von Herrschaft regelmäßig ein erstrebenswertes "ideelles Gut". Im Konflikt der politischen Parteien wird um die Besetzung von Herrschaftspositionen gestritten. Auch in den beiden weiter oben analysierten Versammlungsdemokratien sind Auseinandersetzungen um Herrschaft beinahe alltägliche Erscheinungen[9]. Die Gründer des Kibbuz' haben indessen dafür gesorgt, daß für einen intensiven Gruppenkonflikt und für heftige individuelle Konkurrenz um Autoritätspositionen weitgehend der Anreiz fehlt.

B. Die Bedeutung der freiwilligen Mitgliedschaft und der personellen Auslese

Wenn unter den Mitgliedern eines Kibbuz' der berechtigte Verdacht aufkommt, manche unter ihnen leisteten in ihrer täglichen Arbeit nicht das, was sie aufgrund ihrer Fähigkeiten und ihrer körperlichen Verfassung zu leisten vermöchten, so wird ohne weiteres das bestehende System der Verteilung von materiellen Vorteilen in Frage gestellt. Dies geht aus der Formel "Jeder nach seinen Fähigkeiten, jedem nach seinen Bedürfnissen" hervor. Verfügt ein Genosse über besonders geringe Fähigkeiten, so wird darin keine Herausforderung zur Änderung des Verteilungssystems gesehen. Wäre hingegen bei vielen Arbeitern im Kibbuz ein geringer Leistungswille vorhanden, so würde dies provokativ wirken. Das Verteilungssystem würde unvermittelt zum Gegenstand von Auseinandersetzungen.

9) Parteienkonflikt schließt nach Max Weber "unmittelbare Demokratie" schon aus. M. Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen, 4. Aufl. 1956, S. 548.

Dies zu verhindern, ist zunächst die Funktion negativer Sanktionen. Läßt ein Genosse in seinen Leistungen nach, so stößt er bald auf Zeichen heftiger Mißbilligung. Da die Kibbuz-Gesellschaft außerordentlich transparent ist, weiß bald das hinterste Mitglied vom abweichenden Verhalten des betreffenden Arbeiters. Dieser kann auf der andern Seite den negativen Reaktionen nicht ausweichen, da er zu jeder Tageszeit und beinahe in jeder Lebenslage mit seinen Kameraden zusammentrifft; die Gruppen-Öffentlichkeit[10] ist gleichsam allgegenwärtig. Verzichtet er in der Folge nicht auf abweichendes Verhalten, so kann sich die in der Regel wöchentlich tagende Genossenversammlung damit befassen. Allein schon die Drohung, die Sache vor die Versammlung zu bringen, veranlaßt in vielen Fällen die fehlbaren Genossen dazu, sich wieder konform zu verhalten[11]. Entzug der Mitgliedschaft und Ausstoßung aus dem Kibbuz sind die härtesten Sanktionen, die die Mitglieder gegen einen Normbrecher verhängen können. Derart harte Maßnahmen werden allerdings nur sehr selten verfügt. Die Kibbuz-Öffentlichkeit verläßt sich in der Regel auf subtilere Mittel zur Steuerung des menschlichen Verhaltens, und zwar im allgemeinen mit beträchtlichem Erfolg[12].

Diejenigen Genossen, welche nicht im Kibbuz aufgewachsen sind, empfinden zweifellos im allgemeinen die genossenschaftlich-egalitären Werte keineswegs als Selbstverständlichkeiten, über die nicht weiter reflektiert wird. Sie haben sich unter heftigen Auseinandersetzungen von den Traditionen ihres Elternhauses, von den geläufigen Verhaltensweisen und Anschauungen ihrer ursprünglichen Umgebung losgelöst[13]. (Insofern ist es nicht ganz korrekt, von "kulturellen Selbstverständlichkeiten" im Kibbuz zu sprechen.) Wer aber eine soziale Norm *bewußt* befolgt, erkennt auch mögliche alternative Verhaltensweisen. Für die Erklärung der Tatsache, daß nur in Ausnahmefällen die abweichenden Alternativen gewählt werden, genügt der bloße Verweis auf erwartete oder tatsächliche Sanktionen nicht. Der Regreß auf einen Willensakt ist unbedingt erforderlich; es muß ja jemand die Geltung der Norm auch sichern *wollen*[14].

10) Theodor Geiger, Vorstudien zu einer Soziologie des Rechts, Neuwied a. Rh. 1964, S. 69.

11) Melford E. Spiro, Kibbutz. Venture in Utopia, Cambridge (Mass.) 1956, S. 101.

12) Richard D. Schwartz, "Social Factors in the Development of Legal Control: A Case Study of Two Israeli Settlements", Yale Law Journal, 63 (1953/54), S. 471-491.

13) Dazu zum Beispiel, Spiro, aaO, Kap. 3, S. 38-59.

14) Denkbar ist allerdings der Fall, daß die Geltung einer Norm auf Täuschung beruht. Obwohl niemand die Norm anerkennt, wird sie befolgt, weil jeder von allen andern annimmt, daß sie sie anerkennen und im Übertretungsfall sanktionieren. Ich halte diesen Fall für mehr als ein bloßes Gedankenexperiment. Indessen dürfte er in der Kibbuz-Gesellschaft keine große Rolle spielen, weil sie außerordentlich transparent ist.

Ich bin der Auffassung, daß die Kibbuz-Gesellschaft ohne einen besonders hohen Grad tatsächlicher Einhaltung der Normen nicht bestehen kann. Die Fälle der Verhaltensgeltung müssen diejenigen der Sanktionsgeltung[15] bei weitem überwiegen. Bei abweichendem Verhalten beruht die Geltung der Norm ja darauf, daß der Handelnde bestraft wird. Die Trennung in normgemäßes und nicht-normgemäßes Verhalten führt deshalb zu sozialen Ungleichheiten[16]. Damit aber wird eine auf radikale Gleichheit ausgerichtete soziale Ordnung einer schweren Belastungsprobe ausgesetzt.

Damit einer Norm mit wenigen Ausnahmen tatsächlich nachgelebt wird (Verhaltensgeltung), ist nicht unbedingt eine entsprechend verbreitete Anerkennung derselben erforderlich. Wird aber von den meisten Normadressaten auch ohne Androhung von Nachteilen im Übertretungsfall der gesellschaftlichen Forderung entsprochen (Verinnerlichung), so sind auch die Fälle von Verhaltensgeltung besonders häufig. Ein sehr hoher Grad an Verinnerlichung bei sehr vielen Personen ist eine zureichende, wenn auch nicht notwendige Voraussetzung dafür, daß abweichendes Verhalten selten vorkommt.

Die Mitgliedschaft in einem Kibbuz beruht auf Freiwilligkeit. Wer sich aber für ein Leben im Kibbuz entscheidet, wird in der Regel davon überzeugt sein, daß er die genossenschaftlich-egalitäre Ordnung mit allen ihren Implikationen bejaht und auch in Zukunft bejahen wird. Im Laufe einer Probezeit kann er prüfen, ob diese Auffassung vor der Wirklichkeit standhält. Wenn man bedenkt, wie stark sich die kulturelle Definition der "Natur des Menschen" im Kibbuz von der heute allgemein üblichen unterscheidet, versteht man ohne weiteres, daß der Entscheid nicht einfach dem Kandidaten überlassen bleibt. Ist er selber auch von seiner Eignung für die Lebensweise im Kibbuz überzeugt, so können ihm die Mitglieder der betreffenden Kommune die Aufnahme ohne weiteres verweigern. Ist dazu in den einen Kibbuzim die Hälfte der Stimmen erforderlich, so genügt in andern schon eine Minderheit[17]. In der frühen Geschichte des Kibbuz' hat man einen Anwärter auch gegen einen zahlenmäßig ganz geringen Widerstand nicht aufgenommen[18]. Mögen mitunter auch noch andere Motive eine Rolle spielen, so kann man doch diese Beschlüsse der Genossenversammlung im wesent-

15) Vgl. Heinrich Popitz, Der Begriff der sozialen Rolle als Element der soziologischen Theorie, Recht und Staat, Heft 331/332, Tübingen 1967, S. 28 und Anm. 21.

16) Ralf Dahrendorf, Über den Ursprung der Ungleichheit unter den Menschen, Recht und Staat, Heft 232, Tübingen 1961, S. 20 ff.

17) H. Darin-Drabkin, The Other Society, London 1962, S. 102.

18) Joseph Baratz, Mon village en Israël, Paris 1957, S. 131.

lichen als Auslese von Kandidaten im Hinblick auf deren Eignung für eine genossenschaftlich-egalitäre Ordnung auffassen.

Widerspricht nicht das Vorgehen der Gründer der ersten Kibbuzim der These, die Stabilität der Kommunen beruhe auf einer rigorosen personellen Auslese nach dem Kriterium der Akzeptierung von beziehungsweise Eignung für genossenschaftlich-gleichheitliche Normen? Die frühen Einwanderer sind ja nicht mit einer präzisen Vorstellung von der zu wählenden Form des Zusammenlebens nach Palästina gegangen. Wenn sie sich gerade für eine Kollektivsiedlung entschieden haben, so ist das zu einem guten Teil auf die schlechte Qualität des Bodens und die dürftigen landwirtschaftlichen Kenntnisse der Siedler zurückzuführen[19]. Auch hat zweifellos die Notwendigkeit mit eine Rolle gespielt, jedes Stück Land gegen Überfälle zu verteidigen[20]. Manche Einrichtung, welche später zum Dogma wird, ist durch "trial and error" aus besonderen Bedürfnissen hervorgegangen. Ohne die kollektive Erziehung der Kinder hätten die Mütter ihre bisherige Arbeit nicht fortsetzen können[21]. Und wenn man die Kinder statt im Kinderhaus bei ihren Eltern untergebracht hätte, wären sie in deren Zelten allen Unbilden der Witterung ausgesetzt gewesen[22]. Dennoch wäre es vollkommen verfehlt, aufgrund dieser Tatsachen die erwähnte Frage zu bejahen.

Denn die osteuropäischen Juden, welche zu Beginn dieses Jahrhunderts nach Palästina auswanderten, hatten nicht allein die Absicht, durch harte körperliche Arbeit das dortige Land zu bebauen und zu besiedeln. Sie waren überdies von, wenn auch noch verschwommenen, Ideen einer "gerechteren Gesellschaftsordnung" beseelt. Hatte die zionistische Bewegung mitunter in geradezu sozialdarwinistischem Jargon von der Auslese des "Menschenmaterials" gesprochen[23], so bestärkte die unerhört harte Wirklichkeit[24] die Siedler zweifellos in ihrem elitären Selbstverständnis (sofern sie es nicht vorzogen, Palästina wieder zu verlassen). Dadurch fiel es ihnen umso leichter, ihre sozialrevolutionären Ideen in praktisch relevante Verhaltensmuster kooperativer und gleichheitlicher Prägung umzuwandeln.

19) Henrik F. Infield, "Die Soziologie und die moderne Kooperativgemeinschaft", in: Utopia und Experiment, Göttingen 1956, S. 29.

20) Joseph Klatzmann, Les enseignements de l'expérience israélienne, Paris 1963, S. 69.

21) Baratz, aaO, S. 85.

22) Winfried Merlin, "Gelebtes Utopia, Brief aus dem Kibuz", Merkur, VII (1953), S. 283f.

23) Hermann Meier-Cronemeyer, "Die Politik der Unpolitischen", Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 17 (1965), S. 850f.

24) Dazu die eindrückliche Schilderung von Baratz, aaO.

§ 2 *Demokratischer Entscheidungsprozeß und sozialer Wandel*

A. Bemerkungen zu den Ursachen gesellschaftlichen Wandels im Kibbuz

1. Die Tradierung von Normen im Kibbuz

Die Tradierung gesellschaftlicher Verhaltensnormen und Wertvorstellungen in der Familie bietet in der Regel sozialem Wandel eine besonders "griffige Ansatzstelle". In der Familie kommen individuelle Prägungen zum Zuge, die Kinder lernen die gesellschaftlichen Erwartungen jeweils in einer besonderen Brechung kennen[25]. Die kollektive Erziehung im Kibbuz hingegen läßt solchen individuellen Schattierungen wenig Raum. Die Lehrer halten sich an "wissenschaftliche", das heißt vor allem *generelle*, Erziehungsmaximen. Die in der Erziehung und Ausbildung der Kinder tätigen Genossen sind denn auch nicht in erster Linie den Eltern Rechenschaft schuldig[26]. Für den einzelnen Lehrer verbindlich ist demgegenüber die für die Erziehung verantwortliche Abteilung der jeweiligen Kibbuz-Föderation. Wenn man einmal von den einschränkenden Vorschriften des Staates absieht, so bestimmt im wesentlichen - zumal in den linkssozialistischen Kibbuzim - der Dachverband die Richtlinien für die Erziehung und die Tradierung von Normen[27]. Während die Eltern - aus Gründen, die noch zu erörtern sind - zusehends häufiger nach höherem Lebensstandard, größerer Konsumfreiheit, Privateigentum an gewissen "Luxusgütern" und nach vermehrter Achtung einer privaten Sphäre rufen, werden den Kindern nach wie vor die rigorosen Standards der Pioniere auf den Weg gegeben[28]. Der Sozialisierungsprozeß stellt also im Kibbuz nicht eine der hauptsächlichen Quellen sozialen Wandels dar.

2. Die Auslese der Mitglieder ist nicht perfekt

Der Wunsch nach durchgreifenden Reformen (höherer Lebensstandard, größere Konsumfreiheit usw.) ist unter denjenigen Genossen am stärksten verbreitet, die vor ihrem Eintritt in den Kibbuz nur eine dürftige ideologi-

25) Wilbert E. Moore, Social Change, Englewood Cliffs 1963, S. 13.

26) Amitai Etzioni, "Solidaric Work-Groups in Collective Settlements", Human Organization, 16, Fall, 1957, Nr. 3, S. 3.

27) Für den der linkssozialistischen MAPAM-Partei nahestehenden Dachverband "Kibbuz Arzi": Dan Leon, The Kibbutz - A Portrait from Within, Tel Aviv 1964, S. 116 f.

28) Georges Friedmann, "L'aventure kibbutzique et les défis du siècle", Revue française de sociologie, V (1964), S. 284.

sche Schulung erhalten haben; dieses Ergebnis hat eine empirische Untersuchung in einigen Kibbuzim unter anderem gezeitigt[29]. Der Ausleseprozeß vermag also keine einheitlichen ideologischen Voraussetzungen bei den Mitgliedern zu garantieren. Dies wiederum führt - unter Bedingungen, die noch zu erörtern sind - zu bestimmten Haltungen, welche gewisse Formen gesellschaftlichen Wandels zum Ziel haben.

Entgegen einer oft gehegten Ansicht können ökonomische Anreize durchaus beim einen oder andern Individuum zum Wunsch führen, in einen Kibbuz einzutreten. Der hohe Grad an wirtschaftlicher und sozialer Sicherheit[30], die ein Kibbuz-Bewohner genießt, kann auch jemanden ohne innere Beziehung zu genossenschaftlich-gleichheitlichen Werten dazu bewegen, sich um die Mitgliedschaft in einem Kibbuz zu bewerben. Es ist denn auch festgestellt worden, daß die wirtschaftliche Lage in Israel die Neigung zum Leben im Kibbuz stark beeinflußt: je günstiger die wirtschaftliche Situation und je besser die Arbeitsgelegenheiten in Israel, desto seltener der Wunsch, im Kibbuz zu leben[31].

Der eigene Wunsch eines Kandidaten ist bekanntlich nicht allein maßgebend dafür, ob er tatsächlich in einen Kibbuz eintreten kann. Ohne Zweifel werden Personen, die sich aus einer momentanen Interessenlage um die Mitgliedschaft im Kibbuz bewerben, weitaus häufiger als andere zurückgewiesen. Die Aufnahmepraxis variiert nun zwischen den Dachverbänden erheblich[32]. Von einer liberaleren Aufnahmepraxis profitieren gerade Personen mit den erwähnten Beweggründen. Daß ihre distanzierte Haltung zu den Kibbuz-Werten den erwähnten reformerischen Tendenzen Vorschub leistet, versteht sich nahezu von selbst. Wenn auch diese Haltung die betreffenden Genossen nicht zu besonderen Leistungen ermuntert, braucht deswegen ihr Arbeitswille nicht in jedem Fall niedrig zu sein. Immerhin kann der Ausleseprozeß nicht verhindern, daß arbeitsscheue Personen in den Kibbuz gelangen. Da nur sehr selten Mitglieder ausgeschlossen werden, müssen sich die arbeitsamen Genossen mit der Präsenz wenig aktiver Arbeiter abfinden[33]. Die Legitimität des Verteilungssystems wird dadurch einer

29) Y. Talmon-Garber, "Differentiation in Collective Settlements", Scripta Hierosolymitana, Vol. III, Jerusalem 1956, S. 166.

30) Vgl. Spiro, aaO, S. 86 f.

31) Darin-Drabkin, aaO, S. 279 f.; Friedmann, aaO, S. 264.

32) Über die Aufnahmepraxis in den drei wichtigsten Föderationen und in den religiösen Kibbuzim: Avraham C. Ben-Yosef, The Purest Democracy in the World, New York and London 1963, S. 93.

33) Klatzmann, aaO, S. 86.

schweren Belastungsprobe ausgesetzt. Damit aber würde potentiell ein Teil des normativen Bestandes des Kibbuz' selbst zum Gegenstand der Auseinandersetzung. Indessen erscheint mir die Annahme berechtigt, daß sich ein solches wachsendes Mißbehagen nicht *direkt* gegen die egalitäre Einkommensverteilung richten muß, sondern - gleichsam umgelenkt - in die erwähnten reformerischen Bestrebungen münden kann.

3. Gesellschaftlicher Wandel im Kibbuz kann nicht allein durch mangelnde Perfektion der personellen Auslese erklärt werden

Konflikte um die Grundprinzipien menschlichen Zusammenlebens im Kibbuz und Fälle von Normwandel sind keineswegs allein auf Mängel im Auslese-prozeß zurückzuführen. Im folgenden werden einige zusätzliche Gesichtspunkte zum Problem der Quellen sozialen Wandels im Kibbuz vorgestellt. Es kann natürlich nicht Zweck dieser Studie sein, eine systematische Erfassung der Ursachen gesellschaftlichen Wandels im Kibbuz zu bieten. Im Zentrum des Interesses steht vielmehr die Frage, welche Probleme zum Gegenstand der Auseinandersetzung im demokratischen Entscheidungsprozeß werden und welche Probleme nach wie vor normativ vorweggenommen sind. Die folgenden Ausführungen bleiben bewußt fragmentarisch.

Die Voraussetzung für spätere reformerische Tendenzen wird schon im Laufe der Entstehungsgeschichte des Kibbuz' geschaffen. Die Pioniere haben nicht nur einen radikalen Bruch mit der vorangehenden Generation und den traditionellen Verhaltensmustern vollzogen; ihre Bewegung hat überdies in der Hochschätzung der Jugend ein zentrales Anliegen gesehen[34]. Die auf asketische Lebensführung einerseits und Verzicht auf jegliche Privatsphäre anderseits abzielenden Verhaltensregeln tragen eindeutig den Stempel einer Jugendkultur. Doch die jugendlichen Urheber und Anhänger dieser Wertvorstellungen und Verhaltensmuster werden älter und betrachten die auf junge Genossen zugeschnittenen Normen allmählich mit anderen Augen[35]. Ein unabwendbarer biologischer Vorgang, der Prozeß des Alterns, führt also zu reformerischen Bestrebungen und gesellschaftlichem Wandel.

Schon in der normativen Struktur des Kibbuz' ist also eine Tendenz zu sozialem Wandel angelegt. Auf der anderen Seite haben sich in der "Außenwelt" bestimmte Veränderungen vollzogen, die ebenfalls geeignet sind, ge-

34) Yonina Talmon, "Aging in Israel, a Planned Society", American Journal of Sociology, LXVII (1961/62), S. 285.

35) Spiro, aaO, S. 215 ff.

wisse Prinzipien des Zusammenlebens zu Gegenständen von Auseinandersetzungen zu machen. Seit der Gründung des Staates Israel greift immer mehr die Tendenz Platz, den radikalen Kommunen wohl einen ehrenvollen Platz in der Geschichte einzuräumen, ihnen aber eine hervorragende Stellung in der gegenwärtigen Gesellschaft zu verweigern. Der Verzicht auf gewisse Annehmlichkeiten des "bürgerlichen Lebens" wurde den Genossen früher nicht zuletzt dadurch erleichtert, daß sie ihre Leistungen als entscheidenden Beitrag zur Verwirklichung der zionistischen Ideale auffassen konnten; auch außerhalb der Kommunen wurde ihnen hohe Anerkennung zuteil. Daran vermochten gelegentliche Unfreundlichkeiten zionistischer Führer[36] nichts zu ändern. Die durch die Gründung des Staates verursachten tatsächlichen Veränderungen und die Gleichgültigkeit, welche die "öffentliche Meinung" im besten Fall den Kibbuzim entgegenbringt, haben dem Selbstbewußtsein der Genossen einen schweren Stoß versetzt. Verzicht zu üben, fällt ihnen immer schwerer, weil der Sinn des Verzichts nicht mehr ohne weiteres erkennbar ist[37].

B. Reformerische Tendenzen, sozialer Wandel und Entscheid der Genossenversammlung

In einer Versammlungsdemokratie kann man a priori erwarten, daß sich Bestrebungen, die auf die Änderung grundsätzlicher Normen abzielen, an der Genossenversammlung bemerkbar machen. Die Autonomie der einzelnen Kibbuzim ist indessen durch die jeweilige Dachorganisation empfindlich eingeschränkt[38]. Eine grundsätzliche Frage gelangt unter Umständen überhaupt nicht vor die Genossenversammlung der einzelnen Kommune. Die für ihre großen Kompetenzen bekannte Bewegung "Kibbuz Arzi"[39] nimmt für sich in Anspruch, daß ihre Funktionäre die Auswirkungen des Wandels bestimmter Normen auf die Integrität und Stabilität des Kibbuz' besser beurteilen können als die Mitglieder einer einzelnen Siedlung. Es scheint ganz allgemein zu den ungeschriebenen Regelungen der Kompetenzausscheidung zwischen Dachverband und Einzelsiedlung zu gehören, daß grundsätzliche Probleme - handle es sich nun um die Erweiterung der Konsumfreiheit oder um die Anstellung von Lohnarbeitern - zuerst auf der Ebene der Dachorga-

36) Amitai, aaO, S. 168 ff.

37) Eva Rosenfeld "Institutional Change in the Kibbutz", Social Problems, 5 (1957/58), S. 111, 115, 135.

38) Martin Pallmann, Der Kibbuz, Basel und Tübingen 1966, S. 48 f.

39) Leon, aaO, Kap. XII, S. 163-169.

nisation diskutiert und bearbeitet werden. Entscheidet dennoch die einzelne Kommune, so erfolgt dies aufgrund einer im Einzelfall delegierten Kompetenz.

Vor mehreren Jahren hat die repräsentative Behörde der Ihud-Bewegung beschlossen, die Frage einer Einschränkung des *kollektiven* Konsums in der Bekleidung der Genossen sei dem Entscheid jeder einzelnen Siedlung zu überlassen[40]. Allerdings war schon vorher in mehreren Siedlungen diese Neuerung eingeführt worden[41]. Jeder Kibbuz, der der Ihud-Bewegung angeschlossen ist, kann deshalb für sich selbst darüber befinden, ob dem einzelnen Bewohner für die Deckung des Bedarfs nach Kleidern eine bestimmte Geldsumme zu seiner freien Verfügung stehen soll, oder ob an der herkömmlichen Praxis der kollektiven Versorgung mit Kleidern festzuhalten sei. Die beiden anderen großen Dachorganisationen haben es abgelehnt, ihren Kibbuzim das Recht auf Einführung dieser Neuerung zuzugestehen.

Über den Entscheidungsprozeß im Dachverband existieren leider nur sehr spärliche Angaben. Findet man in der wissenschaftlichen und nicht-wissenschaftlichen Kibbuz-Literatur schon erstaunlich wenige Analysen oder auch nur Beschreibungen konkreter Entscheidungssituationen in einzelnen Siedlungen, so tappt man hinsichtlich der Dachorganisationen fast völlig im Dunkeln. Ich muß mich mit einigen Vermutungen begnügen - die tatsächlichen Grundlagen dafür beziehen sich auf den "Kibbuz Arzi". Die große Mehrheit der Funktionäre dieser Bewegung verbleibt nur wenige Jahre im Amt. Sie sind von den Genossen ihres Kibbuz' in diese Positionen gewählt worden und kehren nach Ablauf ihrer Amtszeit wieder in ihre Siedlung zurück. Ihnen steht eine kleine Minderheit von permanent in der Dachorganisation beschäftigten Personen gegenüber[42]. Auch wenn man anzunehmen geneigt ist, daß die von der Kibbuz-Versammlung für kurze Zeit in die Dachorganisation delegierten Genossen die Präferenzen ihrer Kameraden (beziehungsweise ihrer Mehrheit) als oberstes Gebot betrachten[43], ist es ungewiß, ob die

40) Darin-Drabkin, aaO, S. 149.

41) Rosenfeld, "Institutional Change, S. 133ff.

42) Leon, aaO, S. 164.

43) Die Abgeordneten gehören zu einem kleinen Kreis von Genossen, aus welchem die Inhaber von Führungspositionen innerhalb und außerhalb der Kommune rekrutiert werden (s. u., § 3, lit. B). Ob die Haltung gegenüber Reformen stark mit dem Merkmal der Zugehörigkeit oder Nicht-Zugehörigkeit zu dieser Elite assoziiert ist, bleibt eine umstrittene Frage. Währenddem Eva Rosenfeld einen sehr intensiven Zusammenhang behauptet, sieht Yonina Talmon-Garber in der Haltung zu "liberalisierenden Tendenzen" erst in zweiter Linie eine schichtspezifische Variable: E. Rosenfeld, "Social Stratification in a "Classless" Society", American Sociological Review, 16 (1951), S. 773; Talmon-Garber, "Differentiation", S. 166.

"Funktionäre auf Zeit" - wenn nötig - ihren Willen gegen die erfahreneren und sachkundigeren permanenten Amtsträger durchsetzen können.

Hat sich in der Dachorganisation allmählich zu einem bestimmten Problem eine Meinung gebildet (ich beziehe mich hier auf eine Beschreibung der *politischen* Meinungsbildung), werden in den einzelnen Kibbuzim allgemein zugängliche Diskussionen arrangiert. Ein Redner der Kibbuz-Bewegung vertritt deren Standpunkt vor diesem Forum. Nach der Beschreibung des Arzi-Funktionärs[44] hat die darauf folgende Debatte nicht so sehr den Zweck, eine Abstimmung zwischen verschiedenen Alternativen vorzubereiten, als vielmehr den einer möglichst weitgehenden Annäherung der Standpunkte. Wenn eine solche "Annäherung" gelingt, so vollzieht sie sich wahrscheinlich auf Kosten der vom Standpunkt der Bewegung abweichenden Meinungen; der Vertreter der Dachorganisation hat ja keine große Variationsbreite: er ist an die Richtlinien der Bewegung gebunden. Im Anschluß daran findet eine Repräsentativversammlung statt. Abgeordnete der einzelnen Kibbuzim vertreten hier die auf die beschriebene Art ermittelten Auffassungen ihrer Siedlungen. Der Entscheid dieser Versammlung ist für die Mitglieder der Bewegung verbindlich.

Der "Kibbuz Arzi" beschneidet die Autonomie der einzelnen Kibbuzim relativ stark und hält gleichzeitig an überkommenen Verhaltensmustern und Wertvorstellungen fest. Fühlen sich angesichts der weiter oben diagnostizierten reformerischen Tendenzen die Mitglieder von Kommunen dieser Bewegung in ihrer Entscheidungsfreiheit nicht beengt? Wenn dem so wäre, dann müßte man eigentlich erwarten, daß aus den dieser Dachorganisation angeschlossenen Siedlungen besonders häufig Mitglieder austreten würden. In Wirklichkeit verhält es sich aber genau umgekehrt: In einer vor ungefähr 15 Jahren durchgeführten Untersuchung ist für "Kibbuz Arzi" eine geringere Neigung zu Austritten festgestellt worden[45]. In einer neueren Studie wird - es handelt sich allein um Austritte im Kibbuz Aufgewachsener - immerhin nur von geringfügigen Unterschieden gesprochen[46]. Entscheidend ist aber, daß die a priori gehegte Erwartung keineswegs bestätigt wird. Möglicherweise hat die Intensität und Verbreitung reformerischer Tendenzen in den Siedlungen der Arzi-Bewegung (noch) nicht den gleichen Grad wie in den anderen Bewegungen angenommen.

44) Amitai, aaO, S. 65 f.

45) Spiro, aaO, S. 177. - Der Autor gibt zwar den Namen der untersuchten Siedlung und der Dachorganisation, der sie angehört, nicht preis; ohne Zweifel handelt es sich aber um "Kibbuz Arzi". Dies bestätigt Raphael Patai in seiner Besprechung: Social Problems, 5 (1957/58), S. 150.

46) Darin-Drabkin, aaO, S. 205.

Im folgenden werden drei Fälle beschrieben und analysiert, in welchen die Genossenversammlung einer einzelnen Siedlung über prinzipielle Fragen des Zusammenlebens entschieden hat.

Fall A) Der Sohn eines Ehepaares, das zu den Gründern des allerersten Kibbuz' (Degania) gehört, ist begabt und an technischen Problemen interessiert. Die Eltern würden es begrüßen, wenn er die Technische Hochschule von Haifa besuchen könnte. An der Genossenversammlung wird aber das Argument vorgebracht, daß der junge Mann dort nicht nur Fachwissen erwerben, sondern überdies auch vom städtischen Leben "ungünstig" beeinflußt werden würde. Die Versammlung gelangt zum Beschluß, ihm den Besuch der Technischen Hochschule nicht zu erlauben[47].

Fall B) Ein junger Genosse erhält von seiner außerhalb des Kibbuz' lebenden Schwester einen elektrischen Teekessel geschenkt. Die Versammlung befaßt sich in drei Sitzungen (!) mit der Frage, ob der Beschenkte den Kessel behalten könne oder abliefern müsse. Schon früher hat man sich in diesem Kibbuz gegen eine Verteilung von Teekesseln gewandt; Sparsamkeit und Furcht vor Isolierung der Genossen in privaten Gruppen (statt gemeinsamem Konsum im Speisesaal) hat den Ausschlag gegeben. Einem einzelnen Genossen jetzt einen solchen, wenn auch geschenkten, Teekessel zuzugestehen, würde in den Augen der Mehrheit der Versammlungsteilnehmer eine stoßende Ungleichheit bedeuten. Der Empfänger des Geschenks wird deshalb angewiesen, dieses abzuliefern[48].

Fall C) In einem Kibbuz sind einige Mitglieder in den Besitz von Plattenspielern gelangt. Sie haben diese zurückbehalten, obwohl die von ihrem Kibbuz erlassene Regelung die Ablieferung solcher Geräte verlangt hätte. Was der außenstehende Beobachter am wenigsten erwarten würde, wird zur Tatsache: Die Genossenversammlung verurteilt die Regelübertretung nicht; sie beschließt vielmehr, auch an die anderen Mitglieder Plattenspieler abzugeben[49].

Unter Umständen werden bestimmte traditionelle Regeln nur dadurch zum Problem, daß von außen her gleichsam eine Störung erfolgt. Abgesehen von Geschenken durch Verwandte tritt dieser Fall etwa dann ein, wenn an Mitglieder von Kibbuzim Wiedergutmachungszahlungen ausgerichtet werden.

47) Baratz, aaO, S. 87f. - Es handelt sich um einen Kibbuz der Ihud-Bewegung. Die Abneigung gegen Hochschulbildung und Kontakt mit der Außenwelt hat inzwischen abgenommen.

48) Schwartz, "Social Factors", S. 475. - Dieser Fall hat sich ebenfalls in einer Kommune der Ihud-Bewegung ereignet.

49) Diese Information verdanke ich Herrn Dieter Zeller. ("Kibbuz Arzi").

Das "überschüssige" Geld verwandelt oft latente Wünsche, beispielsweise nach Auslandreisen, in manifeste Ansprüche[50].

Obwohl in den beschriebenen Situationen sich die Genossenversammlung jeweils mit Anliegen oder Handlungen *einzelner Personen* befaßt, geht es nicht bloß um eine Übertragung anerkannter Normen auf den einzelnen Fall[51]. Bei A und C ist dies ohne weiteres klar. Im Fall B wird indessen eine geltende Regel auf einen konkreten Tatbestand angewendet. Aber die ausgedehnten Debatten (drei Sitzungen) rühren nicht etwa daher, daß die Subsumtion des einzelnen Falles unter die allgemeine Regel umstritten wäre; sie sind vielmehr darauf zurückzuführen, daß die Geltung der Norm selber in Frage gestellt wird und zur Diskussion steht.

Im Fall C befinden sich die Versammlungsteilnehmer in einem Dilemma. Sie haben nicht bloß zwischen den Alternativen "Festhalten an der bisherigen Regelung" und "Einführung einer neuen Norm" zu wählen. Wenn sie nämlich beschließen, die alte Regel beizubehalten, so verurteilen sie damit gleichzeitig das Verhalten der "Neuerer". Dies kann aber unter Umständen den Bewohnern einer auf Kooperation und Solidarität ausgerichteten Kollektivsiedlung so schwer fallen, daß es ihnen mit geringeren Nachteilen verbunden erscheint, wenn sie entgegen ihrer Überzeugung die Reform befürworten. Unproblematisch ist es natürlich dort, wo die Mehrheit ohnehin für die Reform eintritt[52].

Wo Reformwünsche eine Erhöhung des Lebensstandards beinhalten, ist ihnen mitunter in den wirtschaftlichen Verhältnissen der Kommune eine handfeste Schranke gesetzt. Die Demokratie kann nicht Unmögliches möglich machen. Die spezifisch soziologische Problematik liegt nun in der Frage, wer darüber entscheidet, ob sich ein bestimmter Kibbuz eine Erhöhung des Lebensstandards leisten kann und wie weit er allenfalls gehen darf. Abgesehen davon, daß die Dachorganisation gewisse Richtlinien festlegt, ist die Beurteilung wirtschaftlicher Zusammenhänge in der Hauptsache eine Ange-

50) Hermann Meier-Cronemeyer, "Im Lande des Kibbuz", Archiv für öffentliche und freigemeinwirtschaftliche Unternehmen, Band 6, Heft 2, 1962, S. 166.

51) Zuweilen wendet die Genossenversammlung allerdings bloß "geltendes Recht" an. - Ich zweifle übrigens daran, ob es überhaupt sinnvoll ist, wenn Rosner im Kibbuz die klassischen Funktionen der Gewaltenteilungslehre unterscheidet. Menahem Rosner, "Direct Democracy in the Kibbutz", New Outlook, Vol. 8, No. 6, Tel Aviv 1965, S. 34.

52) Wenn sich auch in diesem Fall die traditionellen Auffassungen in der Versammlung nicht durchsetzen konnten, so besteht anderseits Grund zur Annahme, daß Wandel erst recht eintritt, sobald abweichendes Verhalten nicht unverzüglich an der Genossenversammlung diskutiert wird. Rosenfeld, "Institutional Change", S. 129.

legenheit gewählter Amtsträger im Kibbuz (s.u., § 3). Neigen diese zu "konservativen Auffassungen", so werden sie vielleicht versuchen, mittels taktisch verkürzter "Sachaussagen" die wirtschaftliche Untragbarkeit einer Verbesserung des Lebensstandards der Kommune nachzuweisen. Diese subtile Form von Einflußnahme könnte der Demokratie im Kibbuz gefährlicher werden, als dies bei spektakuläreren Mißachtungen der Präferenzen von "einfachen" Mitgliedern der Fall ist: wenn einzelne Genossen beispielsweise daran gehindert werden, einen Antrag auf die Traktandenliste zu setzen oder einen "progressiven" Artikel im siedlungsinternen Publikationsorgan abzudrucken[53].

§ 3 Die Bedeutung der Teilnahme am Prozeß der kollektiven Entscheidung und die Grenzen der direkten Demokratie im Kibbuz

A. Zwei Gesichtspunkte zur Teilhabe am demokratischen Entscheidungsprozeß im Kibbuz: gemeinsame Anstrengung zur Findung eines sachgerechten Entscheids und Chance der Durchsetzung der eigenen Präferenzen

In der Frühgeschichte der Kibbuzim sind die Genossen praktisch jeden Abend zusammengekommen, um gemeinsam zu besprechen und zu beschließen, was am nächsten Tag zu tun sei[54]. Da in der kleinen Gruppe von Genossen (etwa ein Dutzend Leute) direkte Demokratie kompromißlos verwirklicht worden ist, könnte man leicht versucht sein, die frühe Geschichte der genossenschaftlichen Besiedlung Palästinas einseitig zum demokratischen Idyll hochzustilisieren. Wenn dies in der wissenschaftlichen Kibbuz-Literatur auch im allgemeinen vermieden wird, so liegt der Akzent doch deutlich auf einer wehmütigen Erinnerung an einen Zustand allgemeiner Teilnahme und großer demokratischer Wirkungschancen des einzelnen Genossen, welcher je länger desto weniger aufrechterhalten werden kann.

53) Von solchen Fällen berichtet Rosenfeld ("Social Stratification", S. 773) sehr pauschal. Wie diese Übergriffe überhaupt möglich waren, erfährt der Leser leider nicht. Rosenfeld nimmt bekanntlich einen engen Zusammenhang zwischen Zugehörigkeit zur Elite und reformfeindlicher Haltung an (vgl. Anm. 43).

54) Baratz, aaO, S. 136 f.

Die starke Betonung der *Möglichkeit* einer allgemeinen und effektiv gleichen Teilnahme am Prozeß der kollektiven Entscheidung ist sicher legitim, ist dieser Sachverhalt doch alles andere als selbstverständlich. Neben dem Gesichtspunkt des Rechtes auf Teilnahme kommt aber in der frühen Geschichte des Kibbuz' demjenigen der *unbedingten Notwendigkeit* des Beitrags jedes Genossen zur Bewältigung der anfallenden Probleme großes Gewicht zu. Angesichts der großen wirtschaftlichen Schwierigkeiten und der häufigen Angriffe von Räubern und Terroristen hängt von einer Entscheidung nicht selten die Existenz der Siedlung und sogar das Leben ihrer Bewohner ab. Da die Genossen am Anfang zur Lösung der damit zusammenhängenden Aufgaben über keine praktische Erfahrung und nur über geringe Kenntnisse verfügt haben, hat die effektive Teilnahme jedes einzelnen am Prozeß der Willensbildung und Willensäußerung eine notwendige Voraussetzung zur Findung eines "richtigen" Entscheids dargestellt.

Die Dringlichkeit der Existenzprobleme im frühen Kibbuz erforderte nicht allein die wirkungsvolle Teilnahme aller Genossen an der Verwaltung der gemeinsamen Geschäfte, sondern nährte darüber hinaus - "subjektiv" - auch das Interesse an der Mitarbeit[55]. Der Zusammenhang zwischen der Qualität einer Entscheidung und der Art ihrer Ausführung einerseits und dem Schicksal der Siedlung (das heißt aller Bewohner) anderseits war für jedermann leicht erkennbar. Da überdies nur sehr wenige Genossen zusammenlebten, erkannte der einzelne, daß es auf seinen intelligenten und informierten Beitrag zum Prozeß der kollektiven Entscheidung ankam. Je größer auf der anderen Seite die Zahl der Mitglieder einer Gruppe, die einen Entscheid zu treffen hat, desto eher fassen diese das Ergebnis der Beratungen als ein Gut auf, welches auch ohne ihre Teilnahme und ohne ihre Bemühungen zustandekommt[56].

Dieser Gesichtspunkt sollte indessen nicht strapaziert werden. Wenn in einer Entscheidungssituation im Kibbuz die Zeit drängt, die Zahl der Genossen inzwischen beträchtlich gewachsen ist und eine Minderheit über spezifische Sachkenntnisse verfügt, dann kann ein sachgerechter Entscheid sogar die Stillegung des demokratischen Willensbildungsprozesses erfordern. Mitten in den kriegerischen Auseinandersetzungen, welche auf die Gründung des Staates Israel folgten, hielten die Mitglieder eines wenige Jahre zuvor gegründeten Kibbuz' in militärisch fast hoffnungsloser Lage am Recht

55) Darin-Drabkin, aaO, S. 111, 133.

56) Mit empirischen Belegen: Mancur Olson, Jr., The Logic of Collective Action, Cambridge (Mass.) 1965, S. 53f.

auf demokratische Beschlußfassung fest. Die gewählten Mitglieder des Sicherheitskomitees verhandelten mit einem Offizier über die Möglichkeiten, den Kibbuz gegen ägyptische Angriffe zu halten, über die erforderlichen Verstärkungen und die allfällige Notwendigkeit eines Rückzuges. Sie waren der Auffassung, daß diese Debatte ausschließlich von militärischen Sachverständigen und ganz allgemein von *wenigen* Personen geführt werden müsse. Sie konnten aber nur mit der größten Mühe unter Ausschluß der Öffentlichkeit verhandeln; unter allerlei Vorwänden (zu große Hitze, Gedränge) hatten sie sich aus dem Schutzraum entfernt[57].

Nun, die Fragestellung der beschriebenen Debatte hieß: "Ausreichende militärische Verstärkungen oder Rückzug aus dem Kibbuz." Daß der Rückzug überhaupt ernsthaft als Alternative in Betracht gezogen wurde, hatte aber der Druck der öffentlichen Meinung bewirkt. Um Hilfe außerhalb der Kommune hatte das Verteidigungskomitee auch erst auf den Druck der Öffentlichkeit hin nachgesucht[58]. Die "direkte Demokratie im Schützengraben" sorgte also dafür, daß die militärischen Sachverständigen den legitimen Bereich ihrer Einflußnahme (Sachurteile) nicht verließen.

B. Autorität, Sachverständigkeit und Präferenzen der Mehrheit

Im Zuge der Vergrößerung der Siedlungen und der Diversifizierung nach Branchen haben sich allmählich spezielle, mit Entscheidungs- und Anordnungsbefugnissen ausgestattete Positionen etabliert, die von ihren Inhabern einen gewissen Grad an Sachverstand verlangen. Die Inhaber der wichtigsten "öffentlichen" Amter im Kibbuz werden nun von der Genossenversammlung gewählt. Überdies gilt das Prinzip, diese Positionen in rascher Rotation zu besetzen, die Amtsträger möglichst bald wieder abzulösen. Dadurch soll verhindert werden, daß ein allzu großes Machtgefälle zwischen Entscheidungsträgern und einfachen Genossen entsteht. Eine Vielzahl von Genossen sind (theoretisch) ehemalige Amtsträger mit guten Kenntnissen der entsprechenden Materie. Schließlich ergibt sich aus dem Rotationsprinzip auch die Chance, daß - wenn schon Entscheidungen teilweise zentral getroffen oder mindestens vorbereitet werden müssen - immer wieder andere Genossen mit je verschiedenen Präferenzen eine Position besetzen.

57) Margaret Larkin, The Six Days of Yad Mordechai, ohne Ortsangabe 1965 (im Verlag der israelischen Streitkräfte), S. 275.

58) Larkin, aaO, S. 227f., 245.

Wenn man erfährt, daß ein Drittel und oft ein größerer Teil der Genossen außerhalb der beruflichen Tätigkeit noch in einem Komitee sitzt[59], das Entscheide trifft und Beschlüsse der Versammlung vorbereitet, so könnte man zur Auffassung gelangen, nicht nur *nacheinander,* sondern *gleichzeitig* befaßten sich sehr viele Mitglieder eines Kibbuz' mit wichtigen Geschäften. Damit käme man ohne weiteres zum Schluß, die Genossen seien in weitem Ausmaß an der Verwaltung der Siedlung beteiligt und stellten darüber hinaus an den "Gemeindeversammlungen" ein kritisches und sachkundiges Publikum.

In Wirklichkeit verhält es sich nicht so. Es gibt wichtigere und weniger wichtige Komitees; und *zwischen* den verschiedenen Komitees, beispielsweise zwischen der Wirtschaftskommission und der Kommission für kulturelle Angelegenheiten, ist die Austauschbarkeit des Personals gering. Auch *innerhalb* der wichtigeren Kommissionen besteht eine deutliche Zäsur: zwischen den meist hauptberuflich tätigen Inhabern von Schlüsselpositionen und den nebenamtlichen Komitee-Mitgliedern. Die zentralen Ämter (zum Beispiel: Kibbuzsekretär, Betriebsmanager, Finanzbeauftragter) werden aus einem kleinen Kreis von Genossen besetzt[60]. Nach etwa zwei oder drei Jahren treten zwar auch die Inhaber dieser Positionen zurück. Bald werden jedoch die abgelösten Amtsträger von der Versammlung wieder in ein anderes Amt gewählt oder sogar in eine höhere Position in Gewerkschaft, Dachorganisation oder Partei delegiert. Damit der Kibbuz auf das Fachwissen des ehemaligen Amtsträgers auch nach dessen Rücktritt noch zurückgreifen kann, bleibt dieser mit seinem Spezialgebiet in Kontakt, das heißt, er wird in die entsprechende Kommission gewählt[61]. Das Prinzip der rotierenden Besetzung von Positionen mit Entscheidungs- und Anordnungsbefugnissen erscheint also nach zwei Richtungen eingeschränkt: einerseits hinsichtlich des Rekrutierungsfeldes der Kandidaten und anderseits in bezug auf die Effektivität des Unterbruchs in der Ausübung eines Amtes.

Es verwundert deshalb nicht, wenn Kenner des sozialen und wirtschaftlichen Lebens der Kibbuzim sich darüber einig sind, daß der Genossenversammlung in Fragen der Betriebspolitik und der Planung kein großes Gewicht mehr zukommt[62]. Auf der anderen Seite wird aber versichert, die

59) Friedmann, aaO, S. 276; Talmon-Garber, "Differentiation", S. 160.

60) Pallmann, aaO, S. 155; Spiro, aaO, S. 78 f.

61) Darin-Drabkin, aaO, S. 101.

62) Darin-Drabkin, aaO, S. 133; Henri Desroche, Au pays du Kibboutz, Basel 1960, S. 78 f.; Henrik F. Infield, "Wachstumsschmerzen in Israel", in: Utopia und Experiment, aaO, S. 134; Richard D. Schwartz, "Democracy and Collectivism in the Kibbutz", Social Problems, 5 (1957/58), S. 141 ff.; Ivan Vallier, "Structural Differentiation, Production Imperatives and Communal Norms: The Kibbutz in Crisis", Social Forces, 40 (1961/62), S. 237 f.

Versammlung fälle nach wie vor Grundsatzentscheide[63]. Daß diese Aussage nicht aus der Luft gegriffen ist, erhellt schon aus dem weiter oben (§ 2, lit. B) Gesagten. Indessen können bekanntlich auch Grundsatzentscheide oft nur dann in rationaler Weise getroffen werden, wenn die betreffenden Subjekte über Kenntnisse technischer und wirtschaftlicher Zusammenhänge verfügen.

Ein bekannter Spezialist für Fragen des Genossenschaftswesens, Henrik F. Infield, hat nun die These aufgestellt, daß über die Verlagerung des Schwerpunktes von der Genossenversammlung in kleinere Gremien hinaus die Versammlung auch in der *Bestellung* der Amtsträger stark an Entscheidungsfreiheit eingebüßt habe. "Die Mehrheit muß die Entscheidungen den wenigen Fachleuten überlassen, denen man im Interesse der Gemeinschaftsbelange die Führung der Geschäfte anvertrauen muß. Wahlen sind nicht mehr wahrhaft demokratisch und frei, sondern sinken zur automatischen Bestätigung und Ernennung der Dienstgeeigneten herab."[64] Bestellung von Amtsträgern aufgrund von Sachverständigkeit kann indessen von dieser Problematik durchaus frei sein. Zum Problem wird sie erst dann, wenn das Angebot an Sachverständigen *knapp* ist. Genau dies trifft auf den Kibbuz zu: Die Wahlfreiheit wird faktisch beschränkt und das Rotationsprinzip kann nicht mehr effektvoll funktionieren, weil die Zahl der Sachkundigen gering ist.

Beruht diese Knappheit von Sachverständigen im Kibbuz etwa darauf, daß die für die Besetzung eines Amtes erforderlichen Fähigkeiten angeboren und gleichzeitig selten sind[65]? Niemand wird bestreiten, daß für den Erwerb von Sachkunde gewisse Fähigkeiten notwendig sind, über die nicht jedermann verfügt. Wenn indessen bestimmte Talente nur bei einer *begrenzten* Zahl von Personen vorhanden sind, so braucht dies aber noch keineswegs zu einem derart *knappen* Angebot an Sachverständigen zu führen. Liegt die Ursache vielleicht in einer Ungleichheit der Chancen im Erwerb der für Amtsträger unerläßlichen Sachkunde? Einem Kreis von effektiv Sachverständigen stünde dann ein unausgeschöpftes "Reservoir" von potentiellen Spezialisten gegenüber. Ein solches "Begabungsreservoir" ist wohl vor-

63) Darin-Drabkin, aaO, S. 110; Pallmann, aaO, S. 97; Rosner, aaO, S. 34.

64) Infield, "Wachstumsschmerzen", S. 134. Vgl. auch Henrik F. Infield, Co-operative Living in Palestine, London 1946, S. 55. - Über das Vordringen der Experten: Talmon-Garber, "Differentiation", S. 163f.

65) Die funktionalistische Schichtungstheorie geht von dieser Voraussetzung aus. Vgl. Renate Mayntz, "Kritische Bemerkungen zur funktionalistischen Schichtungstheorie", in: D. V. Glass und R. König (Hrsg.), Soziale Schichtung und soziale Mobilität, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 5 (1961), S. 13.

handen; die vom Inhaber einer höheren Position verlangte Sachkunde kann jedoch im Kibbuz ohne weiteres erworben werden. Soziale Hindernisse stehen hier dem Erwerb von Sachkunde weitaus seltener im Wege, als dies in anderen demokratischen Systemen und Subsystemen der Fall ist[66]. Ob in Zukunft diese verhältnismäßig große Offenheit des Zugangs zu Sachkunde und höheren Ämtern erhalten bleibt, erscheint ungewiß. Interessant ist in diesem Zusammenhang, daß die Eltern bei der Berufswahl ihrer Kinder in stärkerem Maße mitreden wollen[67]. Es erscheint aber durchaus möglich, daß im Kibbuz ein verstärkter Einfluß der Familie nicht zu einer Verminderung der Chancengleichheit führt. Wie dem auch sei, so kann jedenfalls das knappe Angebot an Sachverständigen im Kibbuz nicht zureichend mit der Existenz sozialer Barrieren gegen den Erwerb von Sachkunde erklärt werden. Die ausschlaggebende Ursache ist nach meiner Ansicht in der geringen Attraktivität der öffentlichen Ämter im Kibbuz zu suchen.

Die Ubernahme eines höheren Amtes in der Kollektivsiedlung bringt regelmäßig gewisse Nachteile mit sich. Die Amtsträger sehen sich einer dauernden Kritik durch ihre Genossen ausgesetzt. (Eine andere Beeinträchtigung stellt zum Beispiel die chronische Arbeitsüberlastung der Positionsinhaber dar.) Auf der anderen Seite werden diese Nachteile nicht durch materielle und nur in sehr begrenztem Maß durch ideelle Belohnungen kompensiert. Eine empirische Untersuchung hat unter anderem zum Ergebnis geführt, daß die Amtsträger im Kibbuz immer mehr nach ökonomischer Effizienz und meßbarem Erfolg beurteilt werden. Ihr Ansehen ist deshalb mitunter recht großen Schwankungen ausgesetzt[68]. Die "Kibbuz-Offentlichkeit" verfügt bekanntlich nicht über die nötige Sachkunde; sie muß sich deshalb in erster Linie am Erfolg orientieren, wenn sie über einen Sachverständigen urteilen will[69]. Ob und inwieweit ein Erfolg (oder ein Mißerfolg) auf die Bemühungen eines Amtsträgers oder auf andere Faktoren zurückzuführen

66) Eva Rosenfeld stellt zwar auch für den Kibbuz bessere Startchancen von Kindern der "Oberschicht" fest. Sie gibt aber selber zu, daß die empirische Grundlage ihrer Behauptung sehr schmal ist. Rosenfeld, "Social Stratification", S. 773 f.

67) Y. Talmon-Garber, "Social Change and Family Structure", International Social Science Journal, XIV (1962), S. 473.

68) Talmon-Garber, "Ditterentiation", S. 172. - Darüber hinaus wird einem Amtsträger offenbar nur selten ein Lob gezollt, auch wenn er es verdient hätte; dies kann zu schweren Enttäuschungen führen, wie es anschaulich in einer Kurzgeschichte geschildert wird: Benjamin Halevi, "The Man who Came back to Life", in: Amitai, aaO, S. 104-112.

69) Im Idealtypus der funktionalen Autorität, wie Heinz Hartmann die auf Sachverständigkeit beruhende Form direkter Einflußnahme nennt, ist die Erfolgslegitimation ausdrücklich ausgeschlossen. Die Anerkennung der Autorität beruht dort auf dem direkten Nachweis der Sachkunde. H. Hartmann, Funktionale Autorität, Stuttgart 1964, S. 59.

ist, können die "einfachen Genossen" in vielen Fällen gar nicht beurteilen. Haftet somit dieser Kritik etwas Zufälliges an, so fällt sie deswegen für den Betroffenen nicht weniger hart aus.

Ivan Vallier sieht das Dilemma der Inhaber höherer Positionen im Kibbuz darin, daß sie für einen wirtschaftlichen Mißerfolg verantwortlich gemacht werden, obwohl ihnen zur Durchsetzung der ihnen geeignet erscheinenden Maßnahmen nur ein geringes Maß an Herrschaft zur Verfügung steht. Dies ist seiner Meinung nach ein entscheidender Grund, weshalb für die Besetzung wichtiger Ämter nur derart wenige Kandidaten zur Verfügung stehen. Die Mitglieder eines Kibbuz' sind nämlich in der Regel überhaupt nicht daran interessiert, höhere Ämter zu übernehmen: nach Vallier Ausfluß des Dilemmas "Verantwortung ohne Herrschaft"[70]. Immerhin - so meine ich im Gegensatz zu Vallier - dürfte ein Amtsträger in den meisten Fällen gar nicht auf formelle Befehlsgewalt angewiesen sein, damit er seine (von der Genossenversammlung bestätigten) Entscheidungen durchsetzen kann. Der Kibbuz ist ja nicht zuletzt dadurch charakterisiert, daß subtilere Steuerungsmechanismen des menschlichen Verhaltens in der Regel ausreichen. An die Stelle des Befehls tritt die Überzeugung und Überredung des anderen[71].

Reduziert man die dargestellten Untersuchungsergebnisse und Überlegungen auf ihren haltbaren Kern, so gelangt man zu einer These über einen engen Zusammenhang zwischen Kritik der Öffentlichkeit und Abneigung gegen eine Übernahme von Ämtern im Kibbuz: Die scharfe Kritik an den Inhabern höherer Positionen im Kibbuz, daß heißt, der Zweifel sowohl an ihrer Sachverständigkeit als auch an der Lauterkeit ihrer Zielsetzungen, hält eine Vielzahl von Genossen davon ab, sich für eine Kandidatur zur Verfügung zu stellen. Angesichts der geringen Treffsicherheit und großen Zufälligkeit (vgl. weiter oben) der an den Amtsträgern geübten Kritik mag es dem distanzierten Beobachter oft schwerfallen, die Kibbuz-Öffentlichkeit als ein rational agierendes Organ aufzufassen. Dennoch würde er zu weit gehen, wollte er dieser Kritik jeden demokratischen Gehalt absprechen. Daraus ergibt sich nun eine eigenartige Ambivalenz der Kritik an den Inhabern höherer Positionen: auf der einen Seite Bestandteil demokratischer Kontrolle,

70) Vallier, aaO, S. 240 f. - Vallier sieht hier einen Ungleichgewichtsfall verwirklicht, den Marion J. Levy, Jr., "responsibility that is unaccompanied by power" genannt hat. M. J. Levy, The Structure of Society, Princeton 1952, S. 472.

71) Vor der Gründung des Staates sind auch außerhalb der Kibbuzim "des méthodes de persuasion" bevorzugt worden. S. N. Eisenstadt, "Le Passage d'une Société de Pionniers à un Etat Organisé", Revue française de science politique, IV (1954), S. 551.

vermindert sie auf der anderen Seite die Attraktivität der Amter und verengt dadurch den Kreis der kandidierenden Genossen, beeinträchtigt also die Effektivität des Rotationsprinzips und schränkt die Wahlfreiheit ein[72].

C. Feste Zugehörigkeit zu einer Arbeitsgruppe und Demokratie in der einzelnen Branche

Den weiter oben analysierten Tendenzen, die alle den demokratischen Gehalt des Entscheidungsprozesses im Kibbuz angreifen, steht nun die Mitbestimmung der in einem Arbeitszweig tätigen Arbeiter entgegen. Gerade in neuesten Publikationen wird betont, daß angesichts der Größe und Kompliziertheit der modernen Kommunen (sie umfassen nicht selten neben landwirtschaftlichen Branchen auch industrielle Betriebe) der Chance einer Teilnahme an dezentralisierten Entscheidungsprozessen in den einzelnen Betriebszweigen eine immer größere Bedeutung zukomme[73]. Wie verhält es sich damit nun im einzelnen? Leider müssen auch hier allgemeine Hinweise genügen, weil entsprechendes Material über die kollektive Entscheidung innerhalb der einzelnen Arbeitszweige fehlt (oder mir nicht zugänglich war).

Die Mitbestimmung innerhalb der einzelnen Branchen bietet jeweils einer begrenzten Zahl von Genossen auf einem klar abgesteckten Gebiet die Möglichkeit, im Rahmen der von den Organen des Kibbuz' gefällten Entscheidungen bei der Lösung von Problemen, welche sich auf ihrem Arbeitsgebiet ergeben, entscheidend mitzureden. Im folgenden sollen kurz die soeben gemachten Einschränkungen kommentiert werden. Daß sich die Mitbestimmung an der Leitung der Geschäfte eines Arbeitszweigs nur auf ein Teilgebiet der Kibbuz-Verwaltung bezieht, bedarf keines weiteren Kommentars.

"Im Rahmen der von den Organen des Kibbuz' gefällten Entscheidungen": der Wirtschaftsplan der Kommune ist natürlich für die einzelne Branche verbindlich. Indessen wird der jährliche Gesamtplan aus den innerhalb der

72) Der Anreiz darf auf der anderen Seite nicht so hoch sein, daß ein Amtsträger seine Position nicht mehr verlassen will. Eine berühmte Gewerkschaftsuntersuchung hat zum Ergebnis geführt, daß mit abnehmendem Statusunterschied zwischen Entscheidungsträgern und einfachen Mitgliedern die Chance organisationsinterner Demokratisierung zunimmt, weil die Funktionäre sich dann eher ablösen lassen. Seymour Martin Lipset, Martin A. Trow and James S. Coleman, Union Democracy, Glencoe 1956, S. 404.

73) Leon, aaO, S. 64; Pallmann, aaO, S. 165.

einzelnen Arbeitszweige entwickelten Branchenplänen zusammengesetzt; diese aber sind Produkte eines kollektiven Entscheidungsprozesses[74]. Ganz abgesehen von diesem institutionalisierten Einbau der Brancheninteressen in den Entscheidungsprozeß des Kibbuz' treten die Mitglieder eines Betriebszweiges nicht selten als geschlossene Interessengruppen auf: zum Beispiel an der Genossenversammlung in einer Abstimmung über die Zuweisung von Arbeitskräften an die eine oder andere Branche[75]. Die von den Organen des Kibbuz' getroffenen Entscheide gehören also für die einzelne Branche beziehungsweise Arbeitsgruppe nicht einfach zu den "Daten".

"Einer begrenzten Zahl von Genossen": ist dieser Gesichtspunkt nicht schon automatisch im Begriff der Branche impliziert? In einer Branche ist eben nur ein Teil der Genossen beschäftigt. Nun, die Frage muß verneint werden. In manchen Arbeitszweigen ist der Grad der internen Demokratisierung weitaus geringer, als er hier beschrieben worden ist. Dies ist dort der Fall, wo das Personal rasch wechselt; in einzelnen Branchen werden die Arbeiter möglichst rasch abgelöst, weil niemand gerne dort arbeitet: beispielsweise in der Küche. (Das Rotationsprinzip fungiert hier als Schutz des *Inhabers* einer Position). In solchen Betriebszweigen werden die Branchenmanager von der Genossenversammlung eingesetzt. Die Arbeiter haben hier gleichzeitig nur wenig zu sagen. In den übrigen Branchen wählen die ständigen Arbeiter den Leiter des Arbeitszweiges selber[76]. Sie selber bilden den sogenannten Branchenzirkel, wo sie als Spezialisten effektiv an der Verwaltung teilnehmen können.

Das wäre nicht weiter problematisch, wenn die in den Arbeitszweigen mit raschem Personalwechsel eingesetzten Arbeiter nach ihrer Ablösung als permanente Arbeitskräfte in einen Branchenzirkel eintreten (oder zurückkehren) würden. Dies ist nun teilweise auch der Fall, weil unbeliebte Arbeitsvollzüge nicht nur durch solche Arbeiter ausgeführt werden sollen, welche keine feste Branchenzuteilung haben[77]. Selbst hochqualifizierte Arbeiter müssen beispielsweise einen bestimmten Teil ihrer Arbeitszeit in der Küche zubringen[78]. Wenn also (theoretisch) eine gleichmäßige Belastung

74) Darin-Drabkin, aaO, S.120. - Leider erfährt man nichts über die Art und Weise, wie die einzelnen Branchenpläne aufeinander abgestimmt werden.

75) Leon, aaO, S.67; Talmon-Garber, "Differentiation", S.175.

76) Spiro, aaO, S.82.

77) Pallmann, aaO, S.104, 99.

78) Frauen müssen während eines wesentlich größeren Teils ihrer Arbeitszeit Routinearbeiten ausführen, als dies bei Männern der Fall ist. Dies ist (unter anderem) der Befund einer Untersuchung in einem Kibbuz der sozialdemokratischen Richtung. Richard D. Schwartz, "Functional Alternatives to Inequality", American Sociological Review, 20 (1955), S.427.

aller Genossen mit unangenehmen Arbeiten angestrebt wird, so bleibt doch ein nicht geringer Bestand an solchen Arbeitern übrig, die in keiner Branche fest angestellt sind und deshalb auch keinem Branchenzirkel angehören[79].

Der Arbeitsplatz eines "mobilen Arbeiters" wird durch den von der Genossenversammlung gewählten Arbeitskoordinator bestimmt. Diesem kommt nun insofern "unbedingte Befehlsgewalt" zu, als der betroffene Arbeiter sich allenfalls erst dann beschweren kann, wenn er die ihm aufgetragene Arbeit ausgeführt hat. Dann kann der Arbeiter bei der Arbeitskommission Einspruch erheben; darin hat allerdings der Arbeitskoordinator (beziehungsweise die Arbeitskoordinatoren) ebenfalls einen Sitz. Fällt der Entscheid nicht zu seiner Befriedigung aus, so kann der betroffene Genosse die Angelegenheit schließlich vor die Genossenversammlung bringen[80].

Zum Schluß erscheint ein Hinweis angebracht, der nicht nur im vorliegenden Zusammenhang Geltung hat. Mit den obigen Bemerkungen zum Problem der "mobilen Arbeitskräfte" wird keineswegs unterstellt, daß die nicht einem bestimmten Arbeitszweig fest zugeteilten Arbeiter sich vor allem durch den Ausschluß von der Arbeitsgruppendemokratie beeinträchtigt fühlen. Vielleicht, ja sogar wahrscheinlich, bedrückt sie das Gefühl, nirgends recht dazuzugehören und überdies eine wenig geachtete Arbeit leisten zu müssen, weitaus stärker.

79) Leon schätzt die Größe dieser Merkmalsgruppe auf knapp 20 % (aaO, S. 40). In dieser Zahl sind auch die jungen Leute eingeschlossen, welche sich vor ihrer Berufswahl in verschiedenen Branchen umsehen wollen.

80) So jedenfalls ist die Arbeitszuweisung in Dalia, einem industrialisierten Kibbuz der Arzi-Bewegung, geregelt: Pallmann, aaO, S. 99, 91. - Der Arbeitskoordinator muß dem einzelnen Arbeiter gegenüber die wirtschaftlichen Ziele der Kommune vertreten, soll aber gleichzeitig die Wünsche des Arbeitnehmers beachten. Es verwundert deshalb nicht, daß die Position des Arbeitskoordinators unter allen Ämtern im Kibbuz wohl das am wenigsten begehrte ist. In den meisten Kibbuzim beträgt seine Amtszeit nur drei Monate. Vgl. Amitai Etzioni, "The Functional Differentiation of Elites in the Kibbutz", American Journal of Sociology, LXIV (1958/59), S. 485.

Abschnitt IV

Elemente einer Theorie der Versammlungsdemokratie

§ 1 Die Versammlungsdemokratie in der Sicht Max Webers

Geht die vorliegende Arbeit begrifflich zunächst vom vordergründigen Merkmal "Versammlungssystem" aus, so verbindet sich in Max Webers idealtypischer Konstruktion[1] die Versammlungsdemokratie von vornherein mit "herrschaftsfremder Verbandsverwaltung". Die Verbindung von fungierender Genossenversammlung mit Minimisierung der Herrschaft heißt bei Weber auch "unmittelbare Demokratie"[2]. Die Amtsträger sind in diesem Typus bloße Beauftragte aller Bürger und haben den einmal gefaßten Beschluß der Genossenversammlung so in die politische Wirklichkeit zu übertragen, als handle die Gesamtheit der Verbandsgenossen selber. Die von der Bürgerschaft mit der Leitung der laufenden Geschäfte beauftragten Genossen sollen auch im Laufe der Vorbereitung der Beschlüsse keine größeren Entscheidungen treffen.

Diese enge Bindung der Funktionäre an den Auftraggeber wird einmal dadurch zu erreichen versucht, daß jeder Bürger gleiche rechtliche und faktische Möglichkeiten des Zugangs zu den entsprechenden Ämtern hat. Institutionell wird diese Chancengleichheit am ehesten dadurch garantiert, daß die Verwaltungspositionen durch das Los übertragen werden; überdies ist eine gleichmäßige Abkömmlichkeit aller Bürger erforderlich. Sollte sich dieses System einspielen: "nämlich nicht die Aufhebung der Unterschiede zwischen den einzelnen Positionen, sondern die Aufhebung der Ungleichheit zwischen den Positionsinhabern" (Rainer Lepsius[3]), so stünde freilich immer noch der Gleichheit vor dem Los eine "Ungleichheit nach dem Los" gegenüber.

Damit die auf extrem egalitäre Art, durch das Los, bestellten Amtsträger sich nicht doch zu einer herrschaftlichen Instanz verfestigen, wird zunächst die Amtsdauer begrenzt und die Möglichkeit einer "Wiederwahl" aus-

1) Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen, 4. Aufl. 1956, S. 169 f., 545 f.

2) Weber, WuG, S. 170.

3) M. Rainer Lepsius, "Ungleichheit zwischen Menschen und soziale Schichtung", in: D. V. Glass und R. König (Hrsg.), Soziale Schichtung und soziale Mobilität, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 5 (1961), S. 62.

geschlossen oder mindestens stark eingeschränkt. Weiter wird das Gebiet ihrer Amtsführung ganz eng umgrenzt und hinterher durch die versammelten Genossen in einem Rechenschaftsverfahren genau geprüft, ob sich die Beauftragten an diese Schranken gehalten haben. Überdies können die Funktionäre jederzeit durch die Bürgerschaft abberufen werden - die Kontrolle kann also ohne große zeitliche Verzögerung effektiv werden[4].

Der Übertragung der Ämter im Turnus beziehungsweise durch das Los liegt eine ausgeprägte Vorstellung von der Gleichheit der Verbandsgenossen zugrunde. Sie geht nämlich von der Voraussetzung aus, alle seien zur Übernahme von Ämtern geeignet. Diese Annahme erscheint im Falle eines kleinen Verbandes, der nicht allzu große Probleme zu bewältigen hat - davon geht Max Weber ja aus[5] -, durchaus nicht unrealistisch. Überdies wird im Weberschen Idealtypus über die bloße Rotation hinaus die den Positionsinhabern übertragene Entscheidungsbefugnis und Befehlsgewalt rigoros begrenzt; und für die Erledigung von Routine-Geschäften ist schon bei minimaler Ausbildung praktisch jeder geeignet.

Immerhin, so könnte man entgegnen, besitzen nun aber die der Genossenversammlung vorliegenden Fragen eine umso größere Tragweite. Haben wir etwa das Problem der Qualifikation des Individuums einfach statt in den Funktionärs-Positionen in der Bürgerversammlung zu suchen? Dazu erinnere ich auf der einen Seite an die Voraussetzung der Existenz relativ einfacher Aufgaben. Auf der andern Seite ist ganz allgemein folgendes zu bemerken: die Vorstellung, für die Bewältigung politischer Probleme seien grundsätzlich nur wenige Individuen befähigt und die Heranziehung dieser Elite sei ein funktionales Erfordernis, wird viel zu häufig bemüht. Sehr oft spielt gerade auch bei einer Übertragung von Befehlsgewalt auf einzelne oder mehrere Bürger für längere Zeit die Notwendigkeit einer stetigen Amtsführung oder Verfügung über ein gewisses Maß an Amtswissen eine weitaus größere Rolle als eine unterschiedliche Befähigung für die Lösung politischer Aufgaben.

Georg Simmel argumentiert meines Erachtens überzeugend dafür, "daß die latenten Qualifikationen für die Stellungen in sehr großer Verbreitung vorhanden sind"[6]. Zwar werden bei weitem nicht alle latenten Qualifikationen in manifeste Fähigkeiten umgesetzt. Das ist aber ein spezifisch gesellschaftliches Problem; mit Nachdruck sei deshalb davor gewarnt, die Grenzen der "unmittelbaren Demokratie" und insbesondere der Besetzung der

4) Weber, WuG, S. 169.

5) Weber, WuG, S. 169, 546.

6) Georg Simmel, Soziologie, München und Leipzig, 2. Aufl. 1922, S. 184.

Ämter durch das Los in einer extrem ungleichen Begabungsverteilung zu sehen. Der Regress auf die von der Natur aufgerichteten Schranken würde einen solchen Fragenkreis eher verdunkeln als erhellen.

Halten wir fest: im Weberschen Idealtypus erscheint die Genossenversammlung als undifferenziertes Gebilde und ihr Entscheid als Ausdruck einer recht weitgehenden Übereinstimmung unter den Mitgliedern des Verbandes. Ihr ganzes Streben ist auf die Kontrolle der die laufenden politischen Geschäfte besorgenden Amtsträger gerichtet.

Wenn ich vorher die These abgelehnt habe, "unmittelbare Demokratie" im Sinne Max Webers sei wegen der Ungleichheit der Begabungen praktisch ausgeschlossen, so habe ich damit keineswegs unterstellt, diese extreme Ausprägung der Demokratie könne ohne besondere Vorbedingungen verwirklicht oder auch nur annähernd realisiert werden. Eine solche Annahme wäre geradezu absurd. Daß Max Weber selber der "unmittelbaren Demokratie" nur in Verbänden mit ganz bestimmten Merkmalen eine Realisierungschance eingeräumt hat, ist schon erwähnt worden. Welcher Art diese Merkmale und Voraussetzungen sind, steht in engem Zusammenhang damit, wo die "herrschaftsfremde Verbandsverwaltung" ihre verwundbarste Stelle hat und gegen welche Tendenzen sie sich behaupten muß.

Das Phänomen, das der "unmittelbaren Demokratie" bei Weber diametral entgegengesetzt ist und wogegen sie andauernd geschützt werden muß, ist die "autoritäre Befehlsgewalt". Weber hebt seine Konstruktion der "unmittelbaren Demokratie" mithin nicht von beliebigen äußeren Zwängen oder auch nur von allen denkbaren Formen der Herrschaft ab; er kontrastiert sie vielmehr zum spezifischen Anspruch auf Gehorsam als solchen[7]. Erscheinungen wie Herrschaft kraft Interessenkonstellation oder Autorität auf der Basis von Sachverständigkeit[8] fallen somit außer Betracht. Die kritische Stelle im Idealtypus Webers muß nun zweifellos in der Verwaltung gesehen werden. Die Gefahr, daß sich die als Diener der Verbandsgenossen auftretenden Funktionäre zu - nebenamtlichen oder vollamtlichen - "Herren" aufschwingen, ist ihm als die weitaus größte Bedrohung der "unmittelbaren Demokratie" erschienen.

Als Folge der Beschränkung seines Ansatzes wird bei Weber beispielsweise der Fall nicht zum Problem, daß Unterlegene in privaten Machtbeziehungen ihre "echten" Präferenzen in der öffentlichen Abstimmung nicht

7) Weber, WuG, S. 541 ff., bes. 544.

8) Heinz Hartmann nennt diejenige Form direkter Einflußnahme, welche auf dem unmittelbaren Nachweis von Sachkunde beruht, "funktionale Autorität". H. Hartmann, Funktionale Autorität, Stuttgart 1964.

zu äußern wagen; oder die Situation, daß in der Genossenversammlung (oder vorher) die an Informationen, das heißt Kenntnissen über Fakten sowie über Zusammenhänge zwischen Variablen[9], überlegenen Bürger schon auf die Meinungsbildung ihrer Mitbürger Einfluß nehmen; oder schließlich der Zwang, der mit dem Mehrheitsprinzip untrennbar verbunden zu sein scheint. Die Tatsache, daß Webers Darstellung derartige Lücken aufweist, darf in ihrer Tragweite nicht unterschätzt werden, sind doch die von Weber ausgeklammerten Einflußgefälle und Machtbeziehungen für den Grad der Demokratisierung eines Gemeinwesens relevant.

Interessanterweise werden auch die von Max Weber nicht berücksichtigten Formen sozialer Einflußnahme zu einem guten Teil gerade durch die Voraussetzungen, die er für die "herrschaftsfremde Verbandsverwaltung" als unerläßlich erachtet, an der Entfaltung gehindert. So wird sich "in Verbänden, welche ... der sozialen Lage der Teilhaber nach wenig differenziert sind"[10], Herrschaft auf der Basis ökonomischer Überlegenheit gar nicht bilden können. Obwohl eine andere Voraussetzung der "unmittelbaren Demokratie" Webers, die kleine Zahl der Verbandsgenossen und mithin auch der Versammlungsteilnehmer, technisch die Kontrolle der Stimmabgabe bestimmter Bürger erleichtern würde, fällt sowohl die Basis als auch der Anreiz zur Einschränkung der Stimmfreiheit mit der weitgehenden Absenz sozial-ökonomischer Differenzierung praktisch dahin.

Mit der Beeinflussung von Bürgern durch besser informierte Mitbürger verhält es sich im Weberschen Idealtypus ähnlich wie mit der Einschränkung der Stimmfreiheit. Ein Gefälle an Informationen und Kenntnissen kann sich nämlich in der "unmittelbaren Demokratie" nicht bilden, denn "sie setzt ferner 4. relativ einfache und stabile Aufgaben und 5. trotzdem ein nicht ganz geringes Maß an Entwicklung von Schulung in der sachlichen Abwägung von Mitteln und Zwecken voraus"[11].

Halten wir fest: die sozialen Voraussetzungen der "unmittelbaren Demokratie" in Max Webers Sicht sind spezifisch auf die Möglichkeit eines den Anordnungen der Genossenversammlung effektiv untergeordneten Verwaltungsstabes zugeschnitten. Die Absenz sozial-ökonomischer Differenzierung soll verhindern, daß sich eine Schicht abkömmlicher Honoratioren bildet, welche den Zugang zu den öffentlichen Ämtern monopolisiert[12]. Die Voraus-

9) Downs unterscheidet entsprechend zwischen "information" und "contextual knowledge". Anthony Downs, An Economic Theory of Democracy, New York 1957, S. 79.

10) Weber, WuG, S. 546.

11) Weber, WuG, S. 546.

12) Weber, WuG, S. 170, 546 f.

setzung einer allgemeinen politischen Bildung und der Existenz einfacher und gleichbleibender Aufgaben, welche durch das Erfordernis personeller und lokaler Kleinheit des Gemeinwesens noch unterstrichen wird, soll ebenfalls der nebenamtlichen Verwaltung durch *beliebige* Bürger eine Grundlage schaffen[13]. Die gleichen Voraussetzungen haben nun - gleichsam als Nebenwirkung - zur Folge, daß über die "autoritäre Befehlsgewalt" des staatlichen Apparates hinaus auch andere Formen sozialer Einflußnahme am Entstehen gehindert werden. Ob Max Weber dies selber erkannt und vielleicht sogar beabsichtigt hat, vermag ich nicht zu beurteilen; jedenfalls ist in den einschlägigen Textstellen davon nicht die Rede.

§ 2 Mehrheitsprinzip und Versammlungsdemokratie

A. Das Problem

In den empirischen Untersuchungen, deren Ergebnisse in den ersten drei Abschnitten dargestellt sind, ist immer wieder danach gefragt worden, bis zu welchem Grad in einem Gemeinwesen oder in bestimmten Entscheidungen Einflußgefälle, Machtbeziehungen, Herrschaft: kurz, alle möglichen Formen sozialer und politischer Abhängigkeit überwunden worden sind. Kann ein beliebiger Bürger eine ihm am Herzen liegende Sache ungehindert vor das Forum der politischen Öffentlichkeit bringen? Erhält er die wichtigsten Informationen, ohne die er einen rationalen Entscheid, der seine Präferenzen zu befriedigen geeignet ist, nicht zu fällen vermag? Kann er seine einmal getroffene Entscheidung auch kundtun, ohne negative Reaktionen fürchten zu müssen? Respektiert die Verwaltung den kollektiven Entscheid, der schließlich aus der Summierung der individuellen Beschlüsse hervorgeht? Wenn der Betrachter mit gutem Gewissen solche und ähnliche Fragen bejahen kann, dann darf er dem betreffenden Gemeinwesen einen hohen Grad der Demokratisierung zuerkennen.

Wie rigoros in diesem Gemeinwesen das Postulat der Gleichheit in der Politik auch realisiert sein mag, so bleibt zunächst mindestens eine Ungleichheit bestehen: diejenige zwischen der siegreichen Mehrheit und der

13) Weber, WuG, S. 548.

überstimmten Minderheit. Die elegante Formel "Summierung der individuellen Beschlüsse"[14] darf jedenfalls den Blick des Betrachters nicht von der Tatsache ablenken, daß unter Umständen eine überstimmte Minderheit an der von ihr bevorzugten Alternative derart stark interessiert ist, daß es ihr demgegenüber ziemlich gleichgültig ist, auf welche Weise und nach welchen Prinzipien das sie benachteiligende Gemeinwesen regiert beziehungsweise verwaltet wird. Besonders kraß und wohl den meisten Betrachtern ausgesprochen stoßend erscheint dieser Sachverhalt dann, wenn gleichzeitig die Mehrheit die siegreiche Alternative der unterlegenen Variante nur schwach vorzieht[15].

Es ist in diesem Zusammenhang nützlich, wenn wir nochmals kurz auf Max Webers Idealtypus der "unmittelbaren Demokratie" zurückkommen. Weber behandelt nämlich die Bürger und ihre Versammlung so, als ob sie sich in der Regel untereinander einig wären und lediglich *zwischen* ihnen und dem Verwaltungsstab Konflikte ausbrechen könnten. Er spricht denn auch von der "Vollmacht der Verbandsgenossen"[16] und "den Anordnungen der Genossenversammlung"[17]. Interessenkonflikte und politische Auseinandersetzungen zieht er nur dann in Betracht, wenn die "unmittelbare Demokratie" ohnehin durch die auf starke sozial-ökonomische Differenzierung folgende Honoratioren-Verwaltung ihres Gehalts schon beraubt worden ist[18]. Die mit dem Mehrheitsbeschluß verbundene Überstimmung eines Teils der Bürger tritt bei Weber im Rahmen der "herrschaftsfremden Verbandsverwaltung" nicht auf.

Weshalb wohl hat Weber im Zusammenhang mit der Versammlungsdemokratie die Problematik des Mehrheitsprinzips nicht erörtert? Mehrere Erklärungen sind denkbar. Zunächst kann die weitgehende Absenz sozialökonomischer Differenzierung einen derart intensiven Konsensus unter den Genossen eines Verbandes herbeiführen, daß diese auch zu einzelnen poli-

14) Das Problem der "Übersetzung" individuell rationaler Entscheide in rationale kollektive Entscheidungen wird hier nicht behandelt. Unter bestimmten Bedingungen führt ein Mehrheitsentscheid nämlich zu einer Alternative, gegen welche gleichzeitig eine Mehrheit mobilisiert werden kann! Während bei Downs (aaO, S. 60 ff.) dieses sogenannte Arrow-Problem eine wichtige Rolle spielt, halten es Dahl und Lindblom für eine formale Spitzfindigkeit: Robert A. Dahl and Charles E. Lindblom, Politics, Economics, and Welfare, New York 1963 (Paperback-Ausgabe), S. 422 ff.

15) Vgl. Robert A. Dahl, A Preface To Democratic Theory, Chicago 1956, Kap. 4, S. 90-119.

16) Weber, WuG, S. 169.

17) Weber, WuG, S. 546.

18) Weber, WuG, S. 548.

tischen Fragen keine divergierenden Meinungen mehr besitzen[19]. Oder aber die Meinungsverschiedenheiten unter den "eine Einheit von wesentlich gleichartigen Existenzen bildenden Genossen"[20] sind derart gering, daß die Divergenzen nicht wahrgenommen werden. Trifft eine dieser beiden Erklärungen auf Webers Konstruktion zu, so kann ihm der Vorwurf nicht ganz erspart bleiben, er habe das eigentliche Problem der "unmittelbaren Demokratie" schon durch die Wahl der Voraussetzungen entschärft: die Findung eines kollektiven Entscheids unter bestmöglicher Wahrung der Gleichheit aller Genossen.

Eine dritte Erklärung bietet demgegenüber einen weitaus fruchtbareren Ansatz, auch wenn hier die Gefahr besonders groß ist, daß damit die Interpretation des Modells von Weber überzogen wird. Man kann nämlich die weitgehende Homogenität der Genossenversammlung in Webers Idealtypus auch so deuten, daß anfänglich wohl ein gewisses Spektrum an divergierenden Meinungen vorhanden ist, diese im Laufe der Debatte jedoch durch Kompromisse einander angeglichen werden. Freilich kommt dieser Ausgleich nur in einer begrenzten Zahl von Situationen in Frage - solange jedenfalls die Versammlungsteilnehmer politisch rational handeln. Nicht immer kann in einer Entscheidungssituation eine Lösung gefunden werden, die alle Teilnehmer mehr oder weniger zufriedenstellt. Manchmal bringt der Vorteil der einen unbedingt einen Nachteil für die andern mit sich. Der rationale Stimmbürger aber kann einen Beschluß, der seinen Präferenzen zuwiderläuft, nicht gutheißen (mindestens nicht ohne Gegenleistung).

B. Konsensus durch Stimmentausch

Wenn wir indessen die isolierte Betrachtung eines einzelnen Beschlusses aufgeben und uns eine ganze Sequenz von Entscheidungssituationen vorstellen[21], dann ist es unter bestimmten Voraussetzungen dennoch denkbar, daß

19) Es muß betont werden, daß Weber keineswegs die Auffassung vertreten hat, die Existenz konfligierender Haltungen beruhe allein auf Unterschieden in der ökonomischen und sozialen Lage. Vgl. Max Weber, "Die 'Objektivität' sozialwissenschaftlicher Erkenntnis", in: Soziologie, Weltgeschichtliche Analysen, Politik. Hrsgg. von J. Winckelmann, Stuttgart 1956, S. 209ff.

20) Weber, WuG, S. 548.

21) James M. Buchanan und Gordon Tullock betonen in ihrer formalen Analyse der Demokratie, daß eine Entscheidungsregel wie das Mehrheitsprinzip nur über mehrere Abstimmungen hinweg beurteilt werden kann. J. M. Buchanan and G. Tullock, The Calculus of Consent, Ann Arbor 1962, S. 120f.

als Folge der Gesamtheit der kollektiven Entscheidungen jeder Bürger besser oder mindestens keiner schlechter gestellt ist als vorher und mithin eine Übereinstimmung unter rational agierenden Stimmbürgern möglich und wahrscheinlich wird. Um dies näher ausführen zu können, muß ich einige schematische Uberlegungen vorführen. Trotz ihres formalen Charakters sind sie für die Versammlungsdemokratie besonders relevant; dies wird im einzelnen zu zeigen sein.

Ich gehe von der schon erwähnten Situation aus, in welcher eine am Ausgang der Abstimmung nicht sonderlich interessierte Mehrheit einer Minderheit gegenübersteht, die ihre Alternative wesentlich intensiver befürwortet. Nehmen wir an, eine Versammlung von - der besseren Übersicht halber - drei Genossen (A, B, C) entscheide in drei verschiedenen Abstimmungen (I, II, III) zwischen je zwei Alternativen (1, 2; 3, 4; 5, 6). Die aus einer Vielzahl an möglichen Varianten in einer Entscheidungssituation von den einzelnen Bürgern jeweils am meisten bevorzugte Alternative sei in den zur Abstimmung vorgelegten Paaren durchwegs enthalten.

Ich beschreibe im folgenden die Anordnung der Präferenzen, als sei diese Verteilung so in der Wirklichkeit zu finden. Der Leser muß sich dabei vor Augen halten, daß die Argumentation von der gewählten Anordnung abhängig ist - ich werde darauf zurückkommen. In der Entscheidungssituation I bevorzugen die Bürger A und B die Alternative 1 gegenüber 2; sie sind allerdings am Ausgang der Abstimmung nicht sehr stark interessiert, weil der Vorteil, den 1 verglichen mit 2 bringt, verhältnismäßig gering ist. C hingegen bevorzugt 2 gegenüber 1 recht stark. In der Situation II sieht sich der Versammlungsteilnehmer A trotz intensiver Präferenz für 3 gegenüber 4 in die Minderheit versetzt. B und C bevorzugen 4 nur schwach. In Entscheidungssituation III bilden A und C eine "wenig intensive Mehrheit" zugunsten von 5, während B stark an Alternative 6 interessiert ist.

I	II	III
A, B: $1 > 2$	A: $3 \gg 4$	A, C: $5 > 6$
C: $2 \gg 1$	B, C: $4 > 3$	B: $6 \gg 5$

Wenn die drei Versammlungsteilnehmer nun ihre Stimmen wie knappe Güter auf einem Markt betrachten, dann können sie unter den dargestellten Bedingungen zu einer Übereinkunft gelangen, aus der jeder als Gewin-

ner, mindestens jedoch keiner als Verlierer hervorgeht. Wenn dies zutrifft, dann ist die Zustimmung jedes rationalen Stimmbürgers gewiß.

Nehmen wir also an, ein Stimmentausch finde statt. Der Bürger A findet es dann vorteilhaft, entgegen seiner Präferenz in I für Alternative 2 zu stimmen, wenn ihm dafür C zusichert, daß er in II für Variante 3 stimmt. Durch diese Transaktion gewinnen beide Tauschpartner, denn A ist am Sieg von 3 über 4 weitaus mehr interessiert als an demjenigen von 1 über 2; dem Versammlungsteilnehmer C liegt anderseits am Sieg von 4 über 3 bei weitem nicht so viel wie am Sieg von 2 über 1[22]. Der Bürger B wird dadurch allerdings zweimal benachteiligt, wenn er auch nicht besonders stark an den von ihm befürworteten Alternativen interessiert ist. Er kann dafür in Abstimmung III kompensiert werden, wenn die "wenig intensive Mehrheit" es zuläßt. Erzwingen kann B eine Entschädigung nicht, da A und C ihn ohne weiteres vom Tausch ausschließen können.

Dieser Nachteil fällt dahin, wenn wir uns einen zweiten Fall mit einer Versammlung von vier Teilnehmern in zwei Entscheidungssituationen vorstellen, wobei die Präferenzverteilung das im zweiten Schema wiedergegebene Bild zeigt:

I	II
A, B: $1 > 2$	A, B: $3 \gg 4$
C, D: $2 \gg 1$	C, D: $4 > 3$

So interessant der beschriebene Vorgang im Hinblick auf eine weitgehende Übereinstimmung unter den Bürgern auch ist, dürfen doch auf der andern Seite die Grenzen der Anwendbarkeit und Erzwingbarkeit des Stimmentausches nicht übersehen werden. Einmal nämlich kann gar kein Stimmentausch stattfinden, wenn die Intensitäten der Präferenzen aller Individuen über alle Abstimmungen hinweg praktisch gleich sind[23]. Wenn aber ein Stimmentausch tatsächlich zustandekommt, so muß er zweitens nicht unbedingt alle Stimmen einschließen. Ein Bürger kann sich leicht, und unter Umständen dauernd, von einem solchen Austausch ausgeschlossen se-

22) In seiner summarischen Darstellung beschreibt James S. Coleman den Stimmentausch wie folgt: "Each loses his vote on an action where the outcome makes little difference to him but gains a vote on an action where the outcome matters more." J. S. Coleman, "Foundations for a Theory of Collective Decisions", American Journal of Sociology, LXXI (1965/66), S. 620.

23) Vgl. Buchanan and Tullock, aaO, S. 125.

hen. Weil für eine Mehrheit ja nur wenig mehr als die Hälfte der abgegebenen Stimmen erforderlich ist, wird seine Stimme möglicherweise gar nicht benötigt[24].

Halten wir also vorläufig fest: unter ganz bestimmten Voraussetzungen kann sich durch Stimmentausch über mehrere Abstimmungen hinweg auch dann Konsensus unter den politisch Berechtigten herstellen, wenn in jeder einzelnen Abstimmung - für sich allein betrachtet - ein Kompromiß an der Konfliktträchtigkeit der Entscheidungssituation scheitern muß.

Eine Betrachtung, die nicht das Formale ins Zentrum stellt, muß der Frage nachgehen, in welchen politischen Institutionen und unter welchen sozialen Bedingungen ein solcher "Handel" überhaupt möglich ist. Zunächst müssen mehrere Abstimmungen über verschiedene Sachfragen in kurzen Zeitabständen aufeinander folgen. Sodann müssen schon wenige Stimmen für den Ausgang der Abstimmung ins Gewicht fallen; gleichzeitig muß die Absprache leicht zu arrangieren sein[25]. Auch werden sich politisch Berechtigte untereinander nur zu einer Absprache verstehen, wenn sie einander persönlich kennen und von der Verläßlichkeit der Partner überzeugt sind. Aus den genannten Gründen fällt die Wählerschaft in einer repräsentativen Demokratie unter allen Umständen und die Stimmbürgerschaft in einer halbdirekten Demokratie[26] in der Regel für einen Stimmentausch außer Betracht. Übrig bleiben Abgeordnetenhäuser und kleine Genossenversammlungen. Obwohl der Stimmentausch in repräsentativen Versammlungen häufig geübt wird, können diese Gremien hier nicht berücksichtigt werden; die vorliegende Arbeit befaßt sich ja mit der Teilnahme *aller* Bürger an politischen Entscheidungen. Schließen die erwähnten Erfordernisse des Stimmentausches dessen Anwendung in sehr kleinen halbdirekten Demokratien nicht ganz aus, so genügt das in diesen praktizierte System der Urnenabstimmungen einer weiteren Bedingung schließlich nicht mehr: die Stimmabgabe muß nämlich leicht kontrollierbar und daher öffentlich sein, damit sich ein Bür-

24) Obwohl Buchanan und Tullock die Bedeutung des Stimmentausches für die Demokratie sehr hoch - meines Erachtens zu hoch - veranschlagen, sehen sie diesen Einwand durchaus. Buchanan and Tullock, aaO, S. 145, 272ff.

25) Vgl. Buchanan and Tullock, aaO, S. 132, 134.

26) So seien in Zukunft diejenigen Staatswesen genannt, in welchen die Stimmberechtigten regelmäßig an der Urne zu Sachfragen Stellung nehmen können. Damit die Vergleichbarkeit gewährleistet ist, werden nur Gemeinwesen mit obligatorischem Gesetzesreferendum in Betracht gezogen. Den Begriff "halbdirekte Demokratie" verwenden zum Beispiel: Max Imboden, Die politischen Systeme, Basel und Stuttgart 1962, S. 35; Karl Loewenstein, Verfassungslehre, Tübingen 1959, S. 75, 271.

ger überhaupt auf einen Stimmentausch einläßt[27]. Damit ergibt sich für die auf der einen Seite so undemokratische Kontrolle der Stimmabgabe eine ganz neue Perspektive.

Wir sind somit zu einem theoretisch interessanten Ergebnis gelangt. Die Genossenversammlung in einem kleinen Gemeinwesen ermöglicht es nämlich dessen Bürgern, mit Hilfe eines Austausches der Stimmen über verschiedene Abstimmungen hinweg auch dann zu weitgehendem Konsensus zu gelangen, wenn zu den einzelnen Traktanden keine Kompromisse erzielt werden können. *Gerade die Versammlungsdemokratie* schafft also die Voraussetzungen, die eine teilweise Überwindung der scheinbar unabdingbar mit jeder Demokratie verbundenen Herrschaft einer Mehrheit über eine Minderheit wenn nicht garantieren so doch ermöglichen - und zwar ohne ein Minderheiten-Veto.

§ 3 Die Versammlungsdemokratie und der Grad der Demokratisierung eines Gemeinwesens

A. Positive Relationen zwischen Demokratisierungsgrad und Versammlungssystem

Wenn also mit dem Versammlungssystem im Unterschied zur Volksbefragung an der Urne die Chance verbunden ist, daß sogar ein so unüberwindbar scheinender Zwang wie die Überlegenheit einer Mehrheit über eine Minderheit[28] teilweise beseitigt werden kann, mag der Schluß naheliegen, das Merkmal "Versammlungssystem" verursache gleichsam automatisch einen besonders hohen Demokratisierungsgrad. Indessen wäre eine solche Folgerung verfrüht. Zwar darf ohne weiteres angenommen werden, die nach dem Kriterium der Existenz einer Genossenversammlung mit Beratungs- und Entscheidungsbefugnissen ausgewählten drei Systeme und Subsysteme glichen einander damit in einem mehr als bloß nebensächlichen Attribut. Eindeutige Aussagen über die Relation zwischen dem Grad der

27) Vgl. Buchanan and Tullock, aaO, S. 132. - Ferner: Stein Rokkan, "Mass Suffrage, Secret Voting and Political Participation", Archives européennes de sociologie, II (1961), S. 143.

28) Noch Georg Simmel hat über den Mehrheitsentscheid geschrieben: "Diese Rechnung kann nicht glatt aufgehen, so wenig man aus schwarzen und weißen Elementen ein Gebilde herstellen kann, mit der Bedingung, daß das Gebilde als Ganzes schwarz oder weiß sei." Simmel, aaO, S. 146.

Demokratisierung eines Verbandes und dem Versammlungssystem bedürfen indessen spezifischerer Überlegungen.

Aus einer ersten Hypothese erhellt, daß die Bedeutung des Versammlungssystems für den demokratischen Gehalt eines Gemeinwesens von dessen Stand der kulturellen und technischen Entwicklung nicht unabhängig ist. Die effektive und gleiche Beteiligung der Bürger an den einzelnen politischen Entscheidungen ist dort an eine über gemeinsame Geschäfte beratende und beschließende Genossenversammlung gebunden, wo die Technik der Übermittlung von Informationen wenig fortgeschritten ist. Wenn wir uns an die in der athenischen Demokratie herrschenden Bedingungen erinnern, dann wird uns die Berechtigung dieser These sofort klar. Aus der Forderung des Aristoteles[29], die Einwohnerzahl eines Staates müsse in engen Grenzen gehalten werden, damit ein Herold von allen gehört werden könne, wird der geringe Stand der Entwicklung in der Technik der Nachrichtenübermittlung erkennbar. Möglichkeiten einer indirekten Übermittlung von Informationen mittels schriftlicher Dokumente oder sogar anderer technischer Hilfsmittel waren in einem derart geringen Maße vorhanden, daß ein dezentralisiertes System der Meinungsbildung und Meinungsäußerung, wie es heute etwa bei Urnenabstimmungen in der Schweiz praktiziert wird, nicht in Frage gekommen wäre. In Athen hätte dadurch weder eine allgemeine und gleichzeitig rasche Verbreitung der für eine Abstimmung erforderlichen minimalen Informationen noch eine einwandfreie Sicherstellung des Abstimmungsresultats garantiert werden können.

Wenn nun heute die technischen Bedingungen es dem Volk ohne weiteres erlauben, sich durch den Gang an die Urne am Prozeß der politischen Entscheidung zu beteiligen, so könnte eine flüchtige Betrachtung zum Schluß gelangen, es sei von untergeordneter Bedeutung für den demokratischen Gehalt eines kleinen Gemeinwesens, ob das Versammlungs- oder das Urnensystem praktiziert werde. Die Tatsache, daß die verbindliche Mitsprache der Bürger bei Verfassungsrevisionen und in der einfachen Gesetzgebung nicht mehr an das Versammlungssystem gebunden ist, schließt indessen die Annahme nicht aus, daß mit Hilfe des Versammlungssystems unter Umständen die Präferenzen der Stimmberechtigten besser erfaßt und wirkungsvoller in die politische Realität übertragen werden können.

Einem beliebigen Bürger entstehen in einer Versammlungsdemokratie wesentlich weniger Kosten als in einer halbdirekten Demokratie (gleich große Bürgerschaft vorausgesetzt), wenn er eine Mitteilung an seine Mit-

29) Aristoteles, Politik, 1326 b.

bürger richtet, die ihm für eine bestimmte Entscheidung relevant erscheint. Nutzen die Stimmbürger diese Chance, so können sie verhindern, daß die Behörden, Parteien, Interessenverbände und Massenmedien ein Monopol in der *Verbreitung von Informationen* erhalten. Nehmen wir einmal den Fall an - die folgenden Uberlegungen können sinngemäß auch auf andere Situationen übertragen werden -, daß die über die technischen Mittel der Nachrichtenverbreitung verfügenden staatlichen Organe und privaten Interessengruppen geschlossen die Meinung vertreten, eine bestimmte Alternative bringe einer überwältigenden Mehrheit der Bürger große Vorteile. Nun erkennt - so sei weiter angenommen - ein einzelner Bürger ohne hervorragende Position in Politik, Verwaltung oder Wirtschaft eine andere politische Alternative, die ihrerseits eine Mehrheit von Stimmen auf sich vereinigen könnte, wenn die Bürger die nötigen Informationen besäßen. Da die "offizielle" Variante unter den gegebenen Bedingungen - gemäß der Annahme - eine große Stimmenmehrheit für sich gewinnen kann, muß der betreffende Bürger einer entsprechend großen Zahl von Mitbürgern seine Informationen übermitteln. Die Weitergabe von Mund zu Mund fällt daher außer Betracht. In einer *halbdirekten Demokratie* entstehen deshalb dem erwähnten Bürger recht hohe Kosten, da er versuchen muß, seine Mitteilungen beispielsweise in Zeitungsinseraten und Flugblättern zu verbreiten. Obwohl voraussetzungsgemäß einer Mehrheit von Bürgern die von ihm ins Auge gefaßte Alternative zum Vorteil gereicht und deren Sieg nicht möglich ist, ohne daß die erwähnten "Propagandakosten" aufgebracht werden, helfen mit größter Wahrscheinlichkeit die Begünstigten keineswegs die Kosten der "Erstellung des Kollektivgutes" tragen. Nun reicht unter Umständen die Teilhabe am Kollektivgut (bestimmte politische Maßnahme) nicht aus, um den *Informationsproduzenten* selber für den bei der Verbreitung der Informationen geleisteten Aufwand zu entschädigen und ihm darüber hinaus einen Gewinn zu sichern[30]. Solange die anderen potentiell vom Kollektivgut begünstigten Bürger nichts an die Kosten beitragen, wird er in einem solchen Fall auf die Weitergabe der Information verzichten, mit dem Ergebnis, daß die Variante der "privilegierten Minderheit" den Sieg davonträgt. Diese wenig demokratische Folge tritt nun in einer *Versammlungsdemokratie* viel seltener ein; da die interessierten Bürger sich alle zur gleichen Zeit am gleichen Ort einfinden, um über gemeinsame Geschäfte zu beraten und zu

30) Vgl. Mancur Olson, Jr., The Logic of Collective Action, Cambridge (Mass.) 1965, S. 33f. - Olson erörtert hier den entgegengesetzten Fall, daß es sich für ein Individuum lohnt, ganz für die Kosten der Beschaffung eines Kollektivgutes aufzukommen.

beschließen, ist hier die Verbreitung von Informationen wesentlich einfacher und weniger kostspielig als in einer halbdirekten Demokratie.

Natürlich muß sich der betreffende Bürger die Informationen zuerst *beschaffen*, bevor er sie verbreiten kann. Auch dies dürfte ihm in einer Versammlungsdemokratie in der Regel leichter fallen. Der Grund dafür muß indessen darin gesehen werden, daß Versammlungsdemokratien im Durchschnitt personell und lokal kleiner sind als halbdirekte Demokratien; die Ursache liegt also nicht im Versammlungssystem.

Zweifellos ist es für den demokratischen Gehalt eines Gemeinwesens von entscheidender Bedeutung, daß die politisch Berechtigten darüber im Bilde sind, welche politischen Maßnahmen mit größter Wahrscheinlichkeit ihren Präferenzen entsprechen. Darüber hinaus muß indessen - im Idealfall - ein beliebiger Bürger eine neue oder modifizierte Variante auch tatsächlich in den Kreis der ernsthaft diskutierten politischen Alternativen einführen können[31]. Grundsätzlich könnte in der Versammlungsdemokratie ein beliebiger Bürger jeden Gegenstand an der Genossenversammlung aufgreifen, wenn er in die Kompetenz dieses Organs fällt. Dies ist aber in keinem der drei untersuchten Verbände der Fall - mit Ausnahme der kleinen Kibbuzim der Pionierzeit. Die "technischen Möglichkeiten" werden also bei weitem nicht voll ausgenützt. Immerhin besteht beispielsweise im schweizerischen Kanton Glarus das Recht der Einzelinitiative, und es hat - dies wurde gezeigt - große praktische Bedeutung erlangt. Wenn auch diese Einrichtung nicht in allen Versammlungsdemokratien verwirklicht ist, so ist sie umgekehrt doch im wesentlichen an das Versammlungssystem gebunden. Die Vorstellung, wonach in einer halbdirekten Demokratie ein einzelner Stimmbürger seine Mitbürger ohne weiteres zu einem Urnengang veranlassen könnte, würde sehr wahrscheinlich allgemein als absurd aufgefaßt. (Eine interessante Ausnahme bildet der Kanton Zürich; immerhin muß dort aber eine große Minderheit im Kantonsrat das Individualbegehren gutheißen. Vgl. Abschnitt II, Anm. 8.)

Auf der andern Seite ist es nur in einer Versammlungsdemokratie denkbar, daß ein Stimmbürger nachträglich eine Abänderung der dem Volk zum Entscheid vorgelegten Alternativen vorschlagen kann. Kommt er im Laufe des Prozesses der Meinungsbildung zur Überzeugung, die von den Antragstellern und den vorberatenden Behörden vorgelegten Vorschläge seien zu

31) Robert Dahl hat diese Bedingung folgendermaßen formuliert: "Any member who perceives a set of alternatives, at least one of which he regards as preferable to any of the alternatives presently scheduled, can insert his preferred alternative(s) among those scheduled for voting." Dahl, Preface, S. 70.

verändern, so kann er, sofern wie in Glarus der Abänderungsantrag zugelassen ist, die modifizierte Alternative unmittelbar vor der Abstimmung den dem Volk zur Entscheidung unterbreiteten Varianten hinzufügen.

Wir haben also einige Tatbestände kennengelernt, die zur Folge haben, daß der demokratische Gehalt des Entscheidungsprozesses auf der Ebene der Willensbildung und der Willensäußerung dank dem Versammlungssystem zunimmt.

Wie verhält sich dies nun auf der Stufe der Durchführung eines einmal gefällten Entscheids? Kommt hier dem Versammlungssystem ebenfalls eine spezifische Bedeutung zu? Da Max Weber sich speziell mit der Übertragung des kollektiven Entscheids in die Praxis beschäftigt hat (s. o., § 1), liegt es nahe, daß an dieser Stelle nochmals seine Darstellung erörtert wird. Bekanntlich hat Weber seinen Begriff "unmittelbare Demokratie" ausdrücklich auf Verbände beschränkt, die das Versammlungssystem praktizieren. Dennoch kommt in seiner idealtypischen Konstruktion die Genossenversammlung überraschend wenig zur Geltung. Weil sich Max Weber aber mit dem Merkmal "Versammlungssystem" nicht besonders beschäftigt hat, bleibt zunächst die Frage offen, ob denn für die "herrschaftsfremde Verbandsverwaltung" die Existenz einer Bürgerversammlung eine notwendige Voraussetzung darstellt.

Betrachtet man das Problem von den Techniken der demokratischen Verwaltung her[32], so ist man zunächst versucht anzunehmen, "herrschaftsfremde Verbandsverwaltung" sei auch in einer halbdirekten Demokratie grundsätzlich möglich. Los- oder Turnusprinzip, Nebenamtlichkeit der Funktionäre, kurze Amtsdauer, "recall": diese Hilfsmittel der Minimisierung der Herrschaft der Amtsträger wären in der Tat auch in einer Demokratie verwendbar, die nur Volksbefragungen an der Urne kennt. Eine Ausnahme mag man in der Rechenschaftsablegung der Amtsinhaber sehen, weil hier eine Debatte unerläßlich erscheint. Indessen könnte diese Funktion auch einem gewählten oder erlosten Komitee übertragen werden. Ich halte diesen Punkt nicht für entscheidend.

Kann demnach "herrschaftsfremde Verbandsverwaltung" unabhängig vom Versammlungssystem institutionalisiert werden? Diese Frage bejahen, hieße eine ganz entscheidende Komponente vernachlässigen: diejenige des imperativen Mandats. Die bisher genannten Techniken dienen ja "bloß" dazu, die Verwaltung so eng wie möglich an den kollektiven Entscheid der Verbandsgenossen zu binden. Dies hat aber nur dann einen Sinn, wenn der

32) Vgl. die Aufzählung der Techniken bei Max Weber, WuG, S. 169.

kollektive Entscheid die Präferenzen der Bürger präzise ausdrückt und gleichzeitig konkrete Handlungsanweisungen beinhaltet. Die Erteilung eines konkreten Auftrags der Verbandsgenossen an die Verwaltung ist aber in einer halbdirekten Demokratie kaum denkbar, zumal da diese gegenüber der Einführung neuer oder modifizierter Alternativen und gegenüber der Verbreitung von Informationen durch beliebige Bürger viel weniger offen ist als eine Versammlungsdemokratie.

Die soeben nachgewiesenen Zusammenhänge deuten alle darauf hin, daß das Versammlungssystem den demokratischen Gehalt eines kleinen Gemeinwesens zu erhöhen geeignet ist[33]. Dieser Befund darf aber nicht zur Annahme führen, es seien keine entgegengesetzten Relationen zu finden.

B. Negative Relationen zwischen Demokratisierungsgrad und Versammlungssystem

Betrachten wir also die Kehrseite der Medaille. So sind - auf diesen Punkt ist in der vorliegenden Arbeit wiederholt hingewiesen worden - Machtunterworfene unter Umständen dann Nachteilen ausgesetzt, wenn sie in der offenen Abstimmung ihre Präferenzen äußern. Und zwar wird die Stimmfreiheit am ehesten dort beeinträchtigt, wo wirtschaftlich Abhängige[34] verstreut wohnen und in kleinen Betrieben tätig sind, und wo die Versammlung klein ist.

Diese Komponente des Versammlungssystems, welche dem Postulat einer allgemeinen und gleichen Teilnahme am Prozeß der politischen Entscheidung zuwiderläuft, wird allerdings durch einen Zusammenhang abgeschwächt, den ich durch die folgende Hypothese ausdrücken möchte: Je mehr in einem politischen Konflikt für die beteiligten Bürger auf dem Spiel steht und je größer deshalb der Anreiz für eine effektive Kontrolle der Stimmabgabe ist, desto geringer ist gleichzeitig die Chance, daß sozial und wirtschaftlich abhängige Bürger an der Äußerung ihrer "eigentlichen" Präferenzen gehindert beziehungsweise zur Abgabe einer diesen entgegenge-

33) Dabei wird immer vorausgesetzt, daß die durch das Versammlungssystem gegebenen Möglichkeiten auch tatsächlich genutzt werden. Dies ist durchaus nicht immer der Fall (s.o., Abschnitt II, § 1, lit.A).

34) Obwohl sich die hier gemachten Aussagen auf die unselbständig Beschäftigten beziehen, soll deswegen keineswegs in Abrede gestellt werden, daß beispielsweise auch Gewerbetreibende negative Reaktionen ihrer Kundschaft zu fürchten haben, wenn sie ihren Präferenzen offen Ausdruck geben.

setzten Stimme gezwungen werden können. Damit wäre das Problem der Beeinträchtigung der Stimmfreiheit durch private Machtbeziehungen zwar nicht aus der Welt geschafft, aber doch erheblich entschärft. Der Grund für den beschriebenen Zusammenhang liegt darin, daß mit zunehmender Heftigkeit einer Auseinandersetzung die Konfliktparteien auf die nach sozialen Merkmalen zu ihnen "gehörenden" Bürger einen verstärkten Konformitätsdruck ausüben, dessen Intensität schließlich diejenige des in privaten Machtbeziehungen (zum Beispiel zwischen wirtschaftlich Selbständigen und Abhängigen) ausgeübten sozialen Drucks übersteigt[35]. Immerhin sei angemerkt, daß auch der Konformitätsdruck innerhalb einer Quasi-Gruppe von Individuen mit gleichen latenten Interessen[36] im Hinblick auf das Ideal eines hohen Demokratisierungsgrades einer gewissen Problematik nicht entbehrt.

Darf man schon aus den genannten Gründen der Chance einer Beschränkung der Stimmfreiheit in privaten Machtbeziehungen keine allzu große Bedeutung einräumen, so wird dies durch einen anderen Sachverhalt noch unterstrichen. Ist in einer Versammlungsdemokratie nämlich dauernd von der nachteiligen Kombination von wirtschaftlicher Macht und öffentlicher Stimmabgabe die Rede, so fürchten sich allmählich immer mehr Bürger vor negativen Reaktionen auf ihre Stimmabgabe. Sie bleiben dann vermehrt der Versammlung fern und verzichten darauf, ihren Präferenzen Ausdruck zu geben. Da also die Teilnehmerzahl abnimmt und die Versammlung dadurch transparenter wird, steigt gleichzeitig die Gefahr einer erfolgreichen Kontrolle über die Stimmabgabe der Bürger, die weiterhin die Versammlung besuchen. Mit andern Worten: das Problem wird dadurch verschärft, daß es andauernd als solches plakatiert wird[37].

Ganz abgesehen von einer möglichen Beeinträchtigung der Stimmfreiheit ist - ceteris paribus[38] - die Teilnahme an einer gemeinsamen Versammlung beschwerlicher als der Gang zur Urne (dezentralisierte Stimmabgabe).

35) Ein Indiz zugunsten der Berechtigung der Hypothese findet sich in Abschnitt II, § 3, lit. C. - Am Rande sei vermerkt, daß eine Kombination von Versammlungssystem und Urnensystem, wie sie in Obwalden realisiert ist, die Stimmfreiheit besser zu garantieren vermag (s. o., Abschnitt II, § 1, lit. A).

36) Vgl. Ralf Dahrendorf, Soziale Klassen und Klassenkonflikt in der industriellen Gesellschaft, Stuttgart 1957, S. 165 ff.

37) Die Definition der Situation beeinflußt die Situation erheblich. Vgl. zur allgemeinen Problematik: Peter L. Berger, Invitation to Sociology, Harmondsworth 1966, S. 100 f.

38) Beim Vergleich muß die Häufigkeit der Urnenabstimmungen derjenigen der abgehaltenen Versammlungen ungefähr entsprechen. So muß die Absenz der bäuerlichen Bevölkerung Athens - abgesehen von der großen Distanz - auch auf die große Zahl der Versammlungen zurückgeführt werden.

Naturgemäß fällt dieser Unterschied besonders dort ins Gewicht, wo ein großer Teil der Bürgerschaft weit vom Versammlungsort entfernt wohnt und wegen seiner Erwerbstätigkeit wenig abkömmlich ist. Die Versammlungsdemokratie hat indessen die besten Realisierungschancen in personell und lokal kleinen Verhältnissen; dadurch wird der beschriebene Nachteil etwas gemildert.

Schließlich ist oft behauptet worden, in einer Versammlungsdemokratie unterlägen die Bürger einer Massenpsychose und handelten überhaupt nicht zweckrational[39]. Sie könnten deshalb ihre "echten" Präferenzen gar nicht durchsetzen. Unter dem gleichen Etikett "Irrationalität der Bürgerversammlung" wird der Versammlungsdemokratie auch der Vorwurf gemacht, die Mehrheit setze ihre vermeintlichen Präferenzen dafür umso rücksichtsloser durch[40]. Falls diese Behauptungen zutreffen, ist es vergleichsweise belanglos, ob das Versammlungssystem noch weitere Nachteile aufweist - also etwa die oben angeführten. Die Irrationalitäts-These greift derart vehement die Grundlagen der Versammlungsdemokratie an, daß sich die empirische Fundierung der Behauptung demgegenüber recht dürftig ausnimmt. Der *wissenschaftliche Gehalt* der Irrationalitäts-These bleibt meines Erachtens im Ausmaß weit hinter ihren *Konsequenzen* zurück.

C. Versammlungsdemokratie und Grad der Demokratisierung eines Gemeinwesens: das Fazit

Darf als Fazit der soeben angestellten Überlegungen die These formuliert werden, die als apriorische Behauptung zu gewagt erschien: daß die Versammlungsdemokratie andere Systeme im demokratischen Gehalt übertrifft? Bevor diese Frage beantwortet werden kann, müssen die beiden folgenden Probleme erkannt und - wenn möglich - gelöst werden.

Erstens nämlich kann man die Versammlungsdemokratie sowohl nach den Demokratisierungs-Chancen, die sie *grundsätzlich* bietet, als auch nach den in bestimmten Verbänden *tatsächlich verwirklichten* Institutionen und Entscheidungsprozessen beurteilen. Der Schwerpunkt meiner bisherigen Betrachtungen in diesem Abschnitt liegt, wie leicht ersichtlich ist, viel näher bei der Würdigung der Möglichkeiten einer Demokratisierung, die das Versammlungssystem grundsätzlich bietet. Mit einem bloßen Vergleich

39) Zum Beispiel von Robert Michels, Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie, Leipzig, 2. Aufl. 1925, S. 37 f.

40) So von Ferdinand A. Hermens, Verfassungslehre, Frankfurt a. M. und Bonn 1964, S. 60 ff.

des in den empirischen Untersuchungen gewonnenen Materials zur Versammlungsdemokratie mit Erhebungen über andere Formen der Demokratie wäre wohl nicht viel gewonnen. Die betrachteten Systeme und Subsysteme sind untereinander zu stark verschieden und gleichzeitig zu komplex, als daß man auf dem Weg über empirische Verallgemeinerungen zu theoretischen Sätzen gelangen könnte.

Zweitens ist zur Beurteilung des Demokratisierungsgrades eines Systems ein mehrdimensionaler Maßstab erforderlich; der Ausdruck "Demokratisierungsgrad" suggeriert zu Unrecht einen eindeutigen, einfachen und leicht meßbaren Sachverhalt. So müssen neben einer engen Bindung der Funktionäre an die Beschlüsse der Bürgerschaft unter anderen die Bedingungen berücksichtigt werden, daß keine schichtspezifischen Hindernisse einer Teilnahme an der Entscheidung im Wege stehen, daß jeder politisch Berechtigte eine ihm am Herzen liegende Alternative zur Sprache bringen kann, daß die Stimmberechtigten ungefähr gleich gut informiert sind - Beispiele, die der Leser aufgrund der früheren Erörterungen leicht ergänzen kann.

Versuchen wir also, eine Versammlungsdemokratie (System X) und eine halbdirekte Demokratie (System Y) nach dem Grad ihrer Demokratisierung zu beurteilen. Maßgebend sei der Grad, in dem die beiden Systeme die fünf Bedingungen a, b, c, d und e erfüllen. Gelangen wir aufgrund ausreichender Informationen zum Urteil "System X entspricht dem Modell einer 'vollkommenen' Demokratie besser als System Y", so setzen wir damit voraus, daß in System X *mindestens* eine der fünf Bedingungen *besser* erfüllt ist als in System Y, und daß die übrigen Bedingungen in beiden Systemen *gleich gut* erfüllt sind[41]. Sobald wir uns aber beispielsweise der Situation gegenübersehen, daß System X die Bedingungen a, c und d besser erfüllt als Y, dieses seinerseits den Bedingungen b und e besser genügt als X, können wir nicht mehr ohne weiteres ein Urteil über den relativen Demokratisierungsgrad der beiden Systeme abgeben. Mindestens solange nicht, als wir den fünf Maßstäben keine Gewichte zugeordnet haben. Eine solche Prozedur setzt aber voraus, daß die einzelnen Variablen exakt meßbar sind. Abgesehen von den damit zusammenhängenden Schwierigkeiten nimmt man natürlich mit der Verleihung bestimmter Gewichte einen weltanschaulichen Standpunkt ein. Ich bin jedoch weit von der Auffassung entfernt, die Einnahme solcher Standpunkte stelle, von der Warte der wissenschaftlichen Betrachtung der Politik aus gesehen, eine beliebige und für den Forscher ir-

41) Dieses Problem hat schon Zetterberg erkannt. Er erläutert es am Beispiel der Primärgruppe. Vgl. Hans L. Zetterberg, On Theory and Verification in Sociology, Totowa, 3. Aufl. 1965, S. 37 f.

gendwie belanglose Entscheidung (Geschmacksurteil) dar[42]. Deshalb glaube ich nach sorgfältiger Abwägung der weiter oben (lit. A und B) dargestellten positiven und negativen Relationen zwischen Demokratisierungsgrad und Versammlungsdemokratie trotz der gemachten Einschränkungen die Aussage wagen zu dürfen, daß die Versammlungsdemokratie viel eher als die halbdirekte Demokratie geeignet ist, einen hohen Demokratisierungsgrad hervorzurufen.

Nachdem auf diese Weise das Verhältnis zwischen dem demokratischen Gehalt eines Gemeinwesens und den Merkmalen "Versammlungssystem" beziehungsweise "Urnensystem" einigermaßen geklärt worden ist, erscheint es angebracht, auch terminologisch daraus Konsequenzen zu ziehen. Die vorliegende Arbeit ist mit dem Merkmal "Versammlungssystem" zunächst von einer recht vordergründigen Unterscheidung ausgegangen. Es hat sich inzwischen gezeigt, daß der Begriff der Versammlungsdemokratie darüber hinaus auf tieferliegende Strukturen hinweist. Im Hinblick auf die besonderen Demokratisierungs-Chancen, die das Versammlungssystem bietet, erscheint es durchaus gerechtfertigt, daß in der praktisch-politischen und der wissenschaftlichen Diskussion fast durchwegs "Versammlungsdemokratie" mit "direkter Demokratie" gleichgesetzt wird.

§ 4 Direkte Demokratie als verpflichtende Idee?

In der wissenschaftlichen Literatur über die Demokratie erscheint mitunter, und, wie mir scheint, in zunehmendem Maße, die direkte Demokratie als etwas Bedrohliches. Wer hinter dem Begriff der Demokratie die Realität der direkten Volksherrschaft sieht, erliegt nicht bloß einem fundamentalen "Mißverständnis der Demokratie"[43], sondern bildet angeblich geradezu eine Gefahr für den liberalen Verfassungsstaat. Soweit solche Ansichten in der Bundesrepublik Deutschland vertreten werden, dürften sie zu einem guten

42) Ich schließe mich hinsichtlich der Frage nach dem Verhältnis von Politikwissenschaft und politischer Philosophie in etwa der Auffassung an, wie sie W. G. Runciman in seinem Buch Social Science and Political Theory (Cambridge 1963) vertritt. Vgl. auch den Aufsatz des gleichen Autors: "Some Recent Contributions to the Theory of Democracy", Archives européennes de sociologie, VI (1965), S. 174-185.

43) Wilhelm Hennis, Meinungsforschung und repräsentative Demokratie, Recht und Staat, Heft 200/201, Tübingen 1957, S. 38 ff.

Teil auf die Furcht zurückzuführen sein, ein radikaler Demokratiebegriff gefährde die mühsam errungene Anerkennung der politischen Parteien.

Vor über 40 Jahren hat Richard Thoma seinem Argwohn gegen die direkte Demokratie wie folgt Ausdruck verliehen: "Es ist deshalb unzulässig und irreführend, nur radikaldemokratische Einrichtungen als eigentlich demokratisch hinzustellen; besonders unzulässig, wenn es in der Tendenz geschieht, entweder den Radikalgesinnten bestehende Institutionen als scheindemokratisch verächtlich zu machen, oder umgekehrt, den Demokratismus vor dem Urteil Gemäßigter zu diskreditieren"[44]. Aus diesen Ausführungen spricht echte Sorge um die Zukunft der Demokratie; wem es in jener Zeit in Deutschland um die Bewahrung demokratischer Institutionen ging, der mußte sich für eine stärkere Betonung der repräsentativen Komponente einsetzen[45]. Unter diesen historischen Bedingungen war Skepsis gegenüber direkter Volksherrschaft zweifellos legitim.

In einer neueren Untersuchung hat nun J. L. Talmon der liberalen Demokratie eine totalitäre Variante gegenübergestellt. Das Werk wird derart häufig zitiert, daß der Begriff der totalitären Demokratie mittlerweile geradezu den Charakter eines Schlagworts angenommen hat. Beide Formen der Demokratie streben den Wert "Freiheit" an. Bedeutet jedoch in der liberalen Demokratie Freiheit Absenz von Zwang, so ist in der totalitären Variante dieser Wert im Entwurf eines Endzustandes beschlossen; "Uneinsichtige" werden hier nötigenfalls mit Gewalt zu ihrem Glück geführt[46]. Mit Recht entlarvt Talmon das Regiment, welches Robespierre unter dem Deckmantel einer antirepräsentativen Demokratie geführt hat, als reine Terrorherrschaft. Seine Betrachtung geht indessen da einen falschen Weg, wo er den *Mißbrauch* der direkten Demokratie für ihren *echten Gehalt* nimmt und unausgesprochen direkte mit totalitärer Demokratie gleichsetzt[47]. Extreme Demokratie und Extremismus miteinander identifizieren, heißt den Klang von Begriffen für ihren Inhalt nehmen.

Talmon hat also die *Wirklichkeit* der direkten Demokratie nicht korrekt dargestellt. Er wird aber darüber hinaus auch der *Idee* der direkten Volks-

44) Richard Thoma, "Der Begriff der modernen Demokratie in seinem Verhältnis zum Staatsbegriff", in: Hauptprobleme der Soziologie. Erinnerungsgabe für Max Weber, II. Band, hrsgg. von M. Palyi, München und Leipzig 1923, S. 40.

45) Vgl. Ernst Fraenkel, Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, Recht und Staat, Heft 219/220, Tübingen 1958, S. 48 ff.

46) J. L. Talmon, The Origins of Totalitarian Democracy, London 1952, S. 1 ff.

47) "The ancients have already understood, and indeed witnessed, the phenomenon of extreme democracy leading straight to personal tyranny." Talmon, aaO, S. 104 f.

herrschaft nicht gerecht. Wohl hat Rousseau mit dem Gemeinwillen und der Volkssouveränität Konzepte entwickelt, die sich ohne Schwierigkeiten unter die Kategorie der totalitären Demokratie subsumieren lassen. Auf der anderen Seite möchte ich aber bezweifeln, daß die moderne Demokratie je diese Verbreitung erreicht hätte, wenn die Menschen nicht durch derart radikale Ideen angespornt worden wären.

Darf man darüber hinaus behaupten, das Modell der direkten Volksherrschaft stelle auch unter den Bedingungen des modernen demokratischen Verfassungsstaates noch ein ernst zu nehmendes normatives Prinzip dar? Der wohl bekannteste Versuch, diese Frage zu verneinen, stammt aus der Feder des prominenten Nationalökonomen Joseph Schumpeter. Er analysiert zunächst die "klassische Lehre der Demokratie"[48] und kommt dabei zum Ergebnis, sie besitze für die moderne demokratische Wirklichkeit keinerlei Erklärungswert. Dies sei vor allem darauf zurückzuführen, daß sie von einem eindeutig definierbaren Gemeinwohl ausgehe und gleichzeitig einen bestimmten empirischen Volkswillen unterstelle, der dieses Gemeinwohl zu erreichen geeignet sei. Auf eine eingehende Auseinandersetzung mit dieser Kritik muß an dieser Stelle verzichtet werden. Schumpeter ist jedenfalls darin zuzustimmen, wenn er dem in der klassischen Lehre beschlossenen Demokratiebegriff empirische Brauchbarkeit in dem Sinne abspricht, daß man damit demokratische von weniger demokratischen oder undemokratischen Staaten unterscheiden könnte.

Auf der Suche nach einem operationellen Begriff der Demokratie hat Schumpeter nun das Kriterium der Konkurrenz potentieller oder aktueller Entscheidungsträger um die Gunst der Wähler herausgegriffen[49]. Dieses Vorgehen liefert brauchbare Anhaltspunkte für eine grobe Einteilung konkreter Phänomene, sofern der Modus der Konkurrenz zureichend präzise festgelegt wird. Leider läßt es Schumpeter bei dieser vertretbaren Begriffsbildung nicht bewenden. Er stellt vielmehr der klassischen Lehre seine Definition als starres Dogma gegenüber. Wohl ist die Konkurrenz bestimmter Kandidaten um die Stimmen der Wähler ein wichtiges Merkmal der Demokratie, keineswegs ist sie jedoch das einzige. Auch hat Schumpeter übersehen, daß eine empirisch brauchbare (operationelle) Definition den damit bezeichneten Tatbestand keineswegs normativ festlegt. Wenn demokratische Systeme durch das erwähnte Konkurrenz-Modell erklärt werden können, so

48) Joseph A. Schumpeter, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, Bern, 2. Aufl. 1950, S. 397 ff.

49) Schumpeter, aaO, S. 427 ff.

bedeutet das nicht, der Kandidaten-Wettbewerb sei als normativer Kern der Demokratie aufzufassen.

In der letzten Zeit hat vor allem T. B. Bottomore eine gegenteilige Auffassung vertreten. Er ist nämlich der Ansicht, daß die repräsentative Demokratie - weit davon entfernt, selber ein Ideal darzustellen - immer am Modell der direkten Beteiligung des Volkes an Gesetzgebung und Verwaltung gemessen werden müsse[50]. Es wird noch näher zu erörtern sein, welche konkreten Forderungen hinsichtlich einer Demokratisierung des politischen Bereiches[51] aus dieser Konzeption abgeleitet werden können. Zunächst möchte ich allerdings davor warnen, bestimmte Versammlungsdemokratien pauschal als Vorbilder hinzustellen. Ein solches Vorgehen ist im besten Falle unverbindlich, weiß doch heute jedes Kind, daß sich dieses System für die Lösung politischer Probleme im modernen "Flächenstaat" nicht eignet. Allenfalls können einzelne Züge der Versammlungsdemokratien auf politische Verbände des größeren Bereiches übertragen werden. Für ausgesprochen bedenklich halte ich es aber, wenn Harold J. Laski nun ausgerechnet die Polis-Demokratie als Leitbild für moderne Staatswesen auswählt[52]. Denn obwohl die politische und zum Teil die soziale Gleichheit in relativ hohem Maße verwirklicht war, läßt das demokratische Athen hinsichtlich des liberalen Elementes manchen Wunsch offen[53].

Soweit ich sehe, werden vor allem nach drei Richtungen Forderungen auf stärkere Demokratisierung des repräsentativen Verfassungsstaates erhoben:

1. Dezentralisierung des politischen Entscheidungsprozesses;
2. größere Gleichheit der Chancen im Zugang zu Positionen mit Entscheidungsbefugnissen;
3. stärkere Demokratisierung der inneren Organisation der politischen Parteien und Interessengruppen.

In der Forderung auf Dezentralisierung und Delegation der Lösung politischer Aufgaben an kleine und überschaubare Einheiten schwingt die Vorstellung mit, dadurch könne der "einfache Bürger" auch zu Sachfragen ef-

50) T. B. Bottomore, Elites and Society, London 1964, S. 108 ff.

51) Auf die Problematik der "Wirtschaftsdemokratie" kann hier nicht eingegangen werden.

52) Harold J. Laski, A Grammar of Politics, London, 5. Aufl. 1948, S. 430.

53) Die Unterscheidung lehnt sich eng an diejenige zwischen dem "civil, political and social element of citizenship" bei T. H. Marshall an. Marshall, "Citizenship and Social Class", in: Sociology at the Crossroads, London-Melbourne-Toronto 1963, S. 73 f. et passim. - Für Athen sei der Leser auf meine Diskussion der Freiheit des einzelnen Bürgers verwiesen: Abschnitt I, § 7, lit. B. Ferner: Giovanni Sartori, Democratic Theory, Detroit 1962, S. 266 ff.

fektiv seine Präferenzen äußern; darüber hinaus lerne er in einzigartiger Weise, mit politischen Geschäften umzugehen[54]. Diesem Postulat steht indessen das Bedürfnis nach überlokaler und sogar überregionaler Planung entgegen. In föderalistisch organisierten Staaten werden die großen Kompetenzen kleiner Körperschaften in dieser Hinsicht immer problematischer. Es wäre indessen verfehlt, wollte man den Fragenkomplex des Föderalismus allein aus dieser technischen Perspektive sehen. Damit ist jedoch ein Problemkreis angeschnitten, der den Rahmen der vorliegenden Untersuchung sprengt.

Extreme Gleichheit der Chancen im Zugang zu Herrschaftspositionen (einschließlich der Verwaltung) würde mit Hilfe des Los- beziehungsweise Turnusprinzips verwirklicht. Ist eine *rasche Rotation* unter den Amtsinhabern heute in der Regel ausgeschlossen, weil ein gewisses Maß an Kontinuität in der Amtsführung und ein bestimmter Grad von Erfahrung und Amtswissen für die sachgerechte Bewältigung der Aufgaben unerläßlich sind, so kann auf der andern Seite die *Auswahl* der Kandidaten nicht eine rein zufällige sein, weil diese angeborene oder erworbene Fähigkeiten schon mitbringen müssen (die Bedeutung der angeborenen Fähigkeiten darf allerdings nicht zu hoch veranschlagt werden). Ungleichheit zwischen Inhabern von Herrschaftspositionen und "einfachen Bürgern" liegt also gleichsam in der Natur der Sache. Diese Grenze kann auch ein auf stärkere Demokratisierung abzielendes Postulat nicht überschreiten. Indessen kann es verlangen, daß die soziale Herkunft eines Individuums bei der Umsetzung von latenten in manifeste Qualifikationen und für die Anwendung dieser Qualifikationen keine Rolle spielen soll. An die Stelle der extremen Gleichheit in der Besetzung von Herrschaftspositionen und öffentlichen Ämtern tritt dann die Absenz schichtspezifischer Hindernisse bei der Entwicklung der nötigen Fähigkeiten und im Erwerb der betreffenden Positionen. Es wäre aber sehr gewagt zu unterstellen, daß dadurch die Präferenzen der unteren Sozialschichten automatisch angemessen vertreten würden[55].

Immerhin werden im demokratischen Verfassungsstaat politische Alternativen häufig außerhalb der Behörden entwickelt und debattiert: nämlich in politischen Parteien und Interessenorganisationen. Im Falle der Parteien werden diese Alternativen in der Regel auch zu Gegenständen eines Pro-

54) Ein vehementer Befürworter der Dezentralisierungs-Idee ist Harold Laski (aaO, S. 170 f., 410 ff.). Zu den schärfsten Gegnern dieses Postulates zählt Theodor Geiger. Vgl. sein Buch Demokratie ohne Dogma, München 1963, S. 346 ff.

55) Bottomore vertritt ein Postulat des offeneren Zugangs zu Elite-Positionen, unterscheidet aber nicht zwischen den beiden Formen von Gleichheit. Bottomore, aaO, S. 113 f.

gramms, das für die Konkurrenz um die Gunst der Wähler aufgestellt wird. Kann dadurch der Wähler auch in solchen Staaten, wo er nicht in Sachabstimmungen seinen Willen äußern kann, indirekt zu Sachfragen Stellung nehmen? Wenn von der Problematik verschiedener Wahlsysteme und unterschiedlicher Parteienzahlen einmal abgesehen werden darf[56], so müssen meines Erachtens die *gezielten* Auswirkungen bestimmter Wahlresultate auf die Dispositionen der Parteileitungen als recht gering veranschlagt werden[57]. Niemand wird zwar in Abrede stellen, daß ein Wahlergebnis die Pläne der Parteiführungen in irgend einer Weise beeinflußt. Ob es sie aber so beeinflußt, wie dies die Wähler beabsichtigt haben, steht auf einem andern Blatt.

Erstens darf man nicht einfach unterstellen, jeder Wähler stelle für die vergangene Legislaturperiode eine Gewinn- und Verlustrechnung der Handlungen und Unterlassungen "seiner" Partei auf. Oft erscheint wohl dem Wähler sein eigener Einfluß zu unbedeutend, als daß sich diese Anstrengung lohnen würde. Auch ein Wähler, der diesen Aufwand nicht scheut, wird zweitens in der Regel für eine Partei die Stimme abgeben, mit der er in manchen Sachfragen nicht einig geht. Wenn man von traditionellen Loyalitäten absieht, so ist es für einen rationalen Wähler zu "kostspielig", einer Partei die Stimme zu entziehen, die immerhin seine hauptsächlichsten Interessen vertritt. "Zweitrangige" Präferenzen können eben in einer Wahl nicht zum Zuge kommen. Wenn nun aber drittens ein Wähler aufgrund seiner sozialen Situation und des Angebots an politischen Parteien frei wählen kann, ohne daß dabei seine primären Interessen tangiert werden[58], dann bleibt es noch fraglich, ob die Funktionäre der Parteien die Entscheidungen der Wähler - soweit diese überhaupt rational handeln - tatsächlich als Reaktionen auf bestimmte Handlungen oder Unterlassungen verstehen. Auch wenn die Mitglieder der Parteileitungen die Motivationen der Wähler achten und kennenlernen wollen, fehlen ihnen dazu oft die technischen Mittel. *Von oben her gesehen* besteht für die Interessenten immerhin die Möglichkeit, mit Hilfe der Demoskopie einiges zu erfahren.

56) Eine Einbuße an Stimmen und Sitzen braucht sich für eine Partei nicht so negativ auszuwirken, wenn sie den allfälligen Verlust der Mehrheit durch die Bildung einer Koalitionsregierung kompensieren kann. - Hennis (aaO, S. 47f.) fordert interessanterweise die Mitsprache des Volkes an der Koalitionsbildung.

57) Ich schließe mich im folgenden teilweise Gedankengängen an, die ich schon in meiner Diplom-Arbeit für das Lizentiaten-Examen (Universität Basel, 1964) entwickelt habe. Der Bedeutungswandel und die politischen Wirkungschancen der öffentlichen Meinung, S. 26 ff.

58) Etwa, weil er sich einem "cross-pressure" gegenübersieht: Seymour Martin Lipset, Political Man, London-Melbourne-Toronto 1960, S. 31f.

Betrachtet man das Problem *von unten her,* aus dem Gesichtswinkel der einfachen Bürger beziehungsweise Parteimitglieder, so ist man leicht versucht, im Forum der organisationsinternen Öffentlichkeit eine Chance zu einer effektiveren Mitsprache der Bürger an der Bildung des kollektiven Entscheids in der repräsentativen Demokratie zu sehen. Jürgen Habermas wagt diese Behauptung in seiner Abhandlung über den Begriff der Öffentlichkeit; er gibt aber ohne weiteres zu, daß damit noch nicht viel über die Bedingungen einer tatsächlichen organisationsinternen Demokratisierung ausgesagt ist[59]. Es kann auch nicht Aufgabe der vorliegenden Arbeit sein, diese Voraussetzungen im einzelnen zu untersuchen. Einige vorläufige Bemerkungen halte ich indessen für angebracht.

Damit einfache Mitglieder die Parteifunktionäre und Verbandsmanager, die vielfach hauptberuflich tätig sind, effektiv kontrollieren können, müssen sie einen guten Teil ihrer Freizeit opfern und einen großen Aufwand an Energie erbringen. Diesen Aufwand werden sie nur dann leisten, wenn eine reelle Aussicht auf Erfolg besteht. Der Erfolg wiederum kann sich nur dann einstellen, wenn *ein erheblicher Teil* der Mitglieder die Mühe einer intelligenten Teilnahme an der Besorgung der organisationsinternen Geschäfte nicht scheut. Dieser Zirkel kann nur mittels einer kollektiven Anstrengung auf lange Sicht durchbrochen werden: nämlich durch eine politische Bildung, die sich nicht in der Vermittlung von Kenntnissen über institutionelle Arrangements erschöpft. Eine solche politische Bildung müßte die demokratischen Postulate des modernen Verfassungsstaates ernst nehmen und den angehenden Staatsbürgern überdies das zur Beurteilung politischer Sachfragen nötige Rüstzeug beibringen[60].

59) Jürgen Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit, Neuwied a.Rh. 1962, S.268.

60) Ein interessantes Plädoyer für die Vermittlung sozialwissenschaftlicher Grundkenntnisse im Rahmen der Volksbildung stammt aus der Feder von Heinz-Dietrich Ortlieb: "Vom Bildungswert sozial-ökonomischer Ordnungsprobleme", Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 5.Jahr, Tübingen 1960, S.11-31.

Literaturverzeichnis

A. Athener Demokratie

Aristoteles: Politik, hrsgg. von N. Tsouyopoulos und E. Grassi

Atkinson, K. M. T.: "Athenian Legislative Procedure and Revision of Laws", Bulletin of the John Rylands Library, 23 (1939)

Aymard, André: "L'Organisation de la Macédoine en 167 et le régime représentatif dans le monde grec", Classical Philology, XLV (1950)

Burckhardt, Jakob: Griechische Kulturgeschichte, hrsgg. von J. Oeri, 3. Aufl., Berlin und Stuttgart o. J., Band I

Busolt, Georg: Griechische Staatskunde, 2. Hälfte, bearbeitet von H. Swoboda, München, 3. Aufl. 1926

Cloché, Paul: La démocratie athénienne, Paris 1951

Ehrenberg, Victor: Der Staat der Griechen, Zürich und Stuttgart, 2. Aufl. 1965

Eliot, C. W. J.: Coastal Demes of Attika, Toronto 1962

Finley, M. I.: "Was Greek Civilization Based on Slave Labour?", in: Finley (Hrsg.), Slavery in Classical Antiquity, Cambridge 1960

Finley, M. I.: "Athenian Demagogues", Past and Present, 21 (1962)

Gomme, Arnold Wycombe: "The Working of the Athenian Democracy", in: More Essays in Greek History and Literature, hrsgg. von D. A. Campbell, Oxford 1962

Gouldner, Alvin W.: Enter Plato. Classical Greece and the Origins of Social Theory, New York 1965

Hackl, Ursula: Die oligarchische Bewegung in Athen am Ausgang des 5. Jahrhunderts v. Chr., Diss. phil., München 1960

Hands, A. R.: "Ostraka and the Law of Ostracism - Some Possibilities and Assumptions", Journal of Hellenic Studies, LXXIX (1959)

Harrison, A. R. W.: "Law-Making at Athens at the End of the Fifth Century B. C.", Journal of Hellenic Studies, LXXV (1955)

Jaeger, Werner: Demosthenes. The Origin and Growth of His Policy, Berkeley 1938

Jones, A. H. M.: Athenian Democracy, Oxford 1957

Larsen, J. A. O.: "The Origin and Significance of the Counting of Votes", Classical Philology, XLIV (1949)

Larsen, J. A. O.: "The Judgment of Antiquity on Democracy", Classical Philology, XLIX (1954)

Larsen, J. A. O.: Representative Government in Greek and Roman History, Berkeley and Los Angeles 1955

Larsen, J.A.O.: "Freedom and Its Obstacles in Ancient Greece", Classical Philology, LVII (1962)
Michell, H.: The Economics of Ancient Greece, Cambridge 1940
Mossé, Claude: La fin de la démocratie athénienne, Paris 1962
Nilsson, Martin P.: Griechischer Glaube, Bern 1950
Nilsson, Martin P.: Cults, Myths, Oracles, and Politics in Ancient Greece, Lund 1951
Platon: Politeia, hrsgg. von W.F.Otto, E.Grassi und G.Plamböck
Sabine, George H.: A History of Political Theory, London, 3.Aufl. 1963
Schaefer, Hans: "Besonderheit und Begriff der attischen Demokratie im 5.Jahrhundert", in: Synopsis. Festgabe für Alfred Weber, hrsgg. von E.Salin, Heidelberg o.J.
Schulthess, Otto: Das attische Volksgericht, Bern 1921
Sealey, Raphael: "Athens after the Social War", Journal of Hellenic Studies, LXXV (1955)
Tarkiainen, Tuttu: Die athenische Demokratie, Zürich und Stuttgart 1966
Thukydides: Geschichte des Peloponnesischen Krieges, übers. und hrsgg. von G.P.Landmann
Vidal-Naquet, Pierre: "Economie et société dans la Grèce ancienne: l'œuvre de Moses I. Finley", Archives européennes de sociologie, VI (1965)
Vogt, Joseph: "Sklaverei und Humanität im klassischen Griechentum", in: Sklaverei und Humanität, Wiesbaden 1965
Wade-Gery, H.T.: "Thucydides the Son of Melesias", in: Essays in Greek History, hrsgg. von A.Andrewes, Oxford 1958
Warncke, Friedrich: Die demokratische Staatsidee in der Verfassung von Athen, Bonn 1951

B. Glarner Landsgemeinde

1. Literatur

Allemann, F.R.: "Glarus. Ein Arbeiterland mit Traditionen", Die Tat, Zürich, Nr.351, 25.Dez. 1959
Bartel, Otto und Jenny, Adolf: Glarner Geschichte in Daten, Band I: Glarus 1926, Band II: Glarus 1931
Becker, Bernhard: Ein Wort über die Fabrikindustrie. Mit besonderer Hinsicht auf den Canton Glarus, Basel 1858
Becker, Bernhard: Die Glarner Landsgemeinde 1861-1878, hrsgg. von E.Vischer, Glarus 1952

Beeler, Gaetano: Das Landammann-Amt des Kantons Glarus, Diss. iur. Zürich, Glarus 1914

Bickel, W.: Bevölkerungsgeschichte und Bevölkerungspolitik der Schweiz, Zürich 1947

Blumer, Eduard: Reden, hrsgg. von H. Trümpy, Glarus 1926

Bodmer, Walter: "Das Glarnerische Wirtschaftswunder", Jahrbuch des Historischen Vereins des Kantons Glarus, 55 (1952)

Droz, Numa: "Le landamman Heer", in: Etudes et portraits politiques, Genève et Paris 1895

Dürst, Elisabeth: Die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse des Glarnerlandes an der Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert, Diss. phil. Zürich, Glarus 1951

Fleiner, F. und Giacometti, Z.: Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949

Freymond, Jacques (Hrsg.): La Première Internationale, Bände I und II: Genève 1962

Gengel, F.: Aphorismen über demokratisches Staatsrecht, Bern 1864

Giacometti, Z.: Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941

Gilg, Peter: Die Entstehung der demokratischen Bewegung und die soziale Frage, Diss. phil. Bern, Affoltern a. A. 1951

Girod, Roger: "Geography of the Swiss Party System", in: E. Allardt and Y. Littunen (Hrsg.), Cleavages, Ideologies and Party Systems, Transactions of the Westermarck Society, Vol. X, Helsinki 1964

Gruner. Erich, et al.: Die schweizerische Bundesversammlung 1848-1920, Band I: Biographien, Bern 1966

Haeberli, W.: "Der erste Klassenkampf in Basel (Winter 1868/69) und die Tätigkeit der Internationalen Arbeiter-Association (1866-1876)", Basler Zeitschrift für Geschichte und Altertumskunde, 64 (1964)

Heer, Gottfried: Landammann und Bundespräsident Dr. J. Heer, Lebensbild eines republikanischen Staatsmannes, Zürich 1885

Heer, J.: Vaterländische Reden, hrsgg. von G. Heer, Zürich 1885

His, Eduard: Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts, Band III, Basel 1938

Hobi, Emil: Die Entwicklung der Fabrikgesetzgebung im Kanton Glarus, Diss. iur., Bern 1920

Jenny-Trümpy, Adolf: "Handel und Industrie des Kantons Glarus", 2. Teil, Jahrbuch des Historischen Vereins des Kantons Glarus, 34 (1903)

Jenny-Trümpy, Adolf: Der Landesstreik vom November 1918, Manuskript

Kellenberger, Max: Die Landsgemeinden der schweizerischen Kantone, Diss. iur. Zürich, Winterthur 1965

Landmann, Julius: Die Arbeiterschutzgesetzgebung der Schweiz, Basel 1904
Meier, Christian: Die Sozialpolitik des glarnerischen Gewerkschaftskartells während der letzten 30 Jahre, Gewerkschaftliche Schriften, Nr. 23, Zürich 1948
Nawiasky, Hans: Staatstypen der Gegenwart, St. Gallen 1934
Nawiasky, Hans: Die Demokratie in der Schweiz, Schriftenreihe der Hochschule für Politische Wissenschaften, Heft 12, München 1951
Ryffel, Heinrich: Die schweizerischen Landsgemeinden, Zürich 1903
Schuler, F.: "Die glarnerische Baumwollindustrie und ihr Einfluß auf die Gesundheit der Arbeiter", Zeitschrift für Schweizerische Statistik, Jahrgang 8 (1872)
Schuler, F.: "Der Normalarbeitstag in seinen Wirkungen auf die Produktion", Archiv für soziale Gesetzgebung und Statistik, Band IV, o.J.
Schuler, F.: Erinnerungen eines Siebenzigjährigen, Frauenfeld 1903
Speich, Hans: Betrachtungen zur glarnerischen Sozialpolitik, Diss. rer. pol. Bern, Glarus 1926
Stauffacher, Werner: Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus, Diss. iur. Zürich, Glarus 1964
Stauffacher, Werner: "Erfahrungen mit der Versammlungsdemokratie. Am Beispiel der Glarner Landsgemeinde", Glarner Nachrichten, Nr. 99, 30. April 1966
Thürer, Georg: "Die Landsgemeinde", in: Die Volksrechte, Veröffentlichungen der Schweizerischen Verwaltungskurse an der Handels-Hochschule St. Gallen, Band 10, Einsiedeln und Köln 1948
Tschudy, R.: Zur Geschichte der Glarnerischen Presse, Glarus 1925
Vischer, Eduard: "Ueber politische Beredsamkeit im demokratischen Kleinstaat", Die Welt als Geschichte, Jahrgang 1953, Heft 2
Winteler, Jakob: Geschichte des Landes Glarus, Band II, Glarus 1954
Wirth, M.: "Die Lage der Fabrikarbeiter in einigen Kantonen der Schweiz", Zeitschrift für Schweizerische Statistik, Jahrgang 2 (1866)
Wyrsch, Jakob: "Zur Psychologie der Landsgemeinde", Der Geschichtsfreund, LXXXII, Stans 1927
Zünd, Lorenz: Das Parlament in den Landsgemeindekantonen, Diss. rer. publ., St. Gallen 1954

2. Dokumente, Statistiken, Zeitungen

Landsgemeinde-Memoriale
Kommissions-Berichte
Statistisches Jahrbuch der Schweiz, 1905, 1965

"Eidgenössische Volkszählung 1. Dezember 1960", Band 10: Kanton Glarus, Statistische Quellenwerke der Schweiz, Heft 349, Bern 1963
"Ueber das Fabrikwesen des Kantons Glarus", Zeitschrift für Schweizerische Statistik, Jahrgang 1 (1865)
Glarner Nachrichten
Neue Glarner Zeitung
Glarner Volksblatt
Die Tagwacht, Zürich

C. Kibbuz

Amitai, Mordechai: Together. Conversations about the Kibbutz, ohne Ortsangabe 1966 (Publikation der Jugendbewegung des "Kibbuz Arzi")
Baratz, Joseph: Mon village en Israël, Paris 1957
Ben-Yosef, Avraham C.: The Purest Democracy in the World, New York and London 1963
Darin-Drabkin, H.: The Other Society, London 1962
Desroche, Henri: Au pays du Kibboutz, Basel 1960
Eisenstadt, S.N.: "Le Passage d'une Société de Pionniers à un Etat Organisé", Revue française de science politique, IV (1954)
Etzioni, Amitai: "Solidaric Work-Groups in Collective Settlements", Human Organization, 16, Fall, 1957, No. 3
Etzioni, Amitai: "The Functional Differentiation of Elites in the Kibbutz", American Journal of Sociology, LXIV (1958/59)
Friedmann, Georges: "L'aventure kibbutzique et les défis du siècle", Revue française de sociologie, V (1964)
Infield, Henrik F.: Co-operative Living in Palestine, London 1946
Infield, Henrik F.: Utopia und Experiment, Göttingen 1956
Klatzmann, Joseph: Les enseignements de l'expérience israélienne, Paris 1963
Larkin, Margaret: The Six Days of Yad Mordechai, ohne Ortsangabe 1965 (im Verlag der israelischen Streitkräfte)
Leon, Dan: The Kibbutz - A Portrait from Within, Tel Aviv 1964
Meier-Cronemeyer, Hermann: "Im Lande des Kibbuz", Archiv für öffentliche und freigemeinwirtschaftliche Unternehmen, Band 6, Heft 2, 1962
Meier-Cronemeyer, Hermann: "Die Politik der Unpolitischen", Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 17 (1965)
Merlin, Winfried: "Gelebtes Utopia. Brief aus dem Kibuz", Merkur, VII (1953)
Pallmann, Martin: Der Kibbuz, Basel und Tübingen 1966
Rosenfeld, Eva: "Social Stratification in a 'Classless' Society", American Sociological Review, 16 (1951)

Rosenfeld, Eva: "Institutional Change in the Kibbutz", Social Problems, 5 (1957/58)
Rosner, Menahem: "Direct Democracy in the Kibbutz", New Outlook, Vol. 8, No. 6, Tel Aviv 1965
Schwartz, Richard D.: "Social Factors in the Development of Legal Control: A Case Study of Two Israeli Settlements", Yale Law Journal, 63 (1953/54)
Schwartz, Richard D.: "Functional Alternatives to Inequality", American Sociological Review, 20 (1955)
Schwartz, Richard D.: "Democracy and Collectivism in the Kibbutz", Social Problems, 5 (1957/58)
Spiro, Melford E.: Kibbutz. Venture in Utopia, Cambridge (Mass.) 1956
Talmon-Garber, Y.: "Differentiation in Collective Settlements", Scripta Hierosolymitana, Vol. III, Jerusalem 1956
Talmon, Yonina: "Aging in Israel, a Planned Society", American Journal of Sociology, LXVII (1961/62)
Talmon-Garber, Y.: "Social Change and Family Structure", International Social Science Journal, XIV (1962)
Vallier, Ivan: "Structural Differentiation, Production Imperatives and Communal Norms: The Kibbutz in Crisis", Social Forces, 40 (1961/62)
Weingarten, Murray: Life in a Kibbutz, New York 1955

D. Literatur zur politischen Soziologie und Politologie

Bottomore, T. B.: Elites and Society, London 1964
Bryce, James: Moderne Demokratien, Band I, München 1923
Buchanan, James M., and Tullock, Gordon: The Calculus of Consent, Ann Arbor 1962
Catlin, George E. G.: Systematic Politics, Toronto 1962
Coleman, James S.: "Foundations for a Theory of Collective Decisions", American Journal of Sociology, LXXI (1965/66)
Dahl, Robert A.: A Preface To Democratic Theory, Chicago 1956
Dahl, Robert A.: Modern Political Analysis, Englewood Cliffs 1963
Dahl, Robert A. and Lindblom, Charles E.: Politics, Economics, and Welfare, New York 1963
Downs, Anthony: An Economic Theory of Democracy, New York 1957
Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, Recht und Staat, Heft 219/220, Tübingen 1958
Friedrich, Carl Joachim: Demokratie als Herrschafts- und Lebensform, Heidelberg 1959
Geiger, Theodor: Demokratie ohne Dogma, München 1963

Gruner, Erich: Die Wirtschaftsverbände in der Demokratie, Erlenbach-Zürich und Stuttgart 1956
Habermas, Jürgen, et al.: Student und Politik, Neuwied a. Rh. 1961
Habermas, Jürgen: Strukturwandel der Öffentlichkeit, Neuwied a. Rh. 1962
Hamilton, A., Madison, J., and Jay, J.: The Federalist Papers, hrsgg. von C. Rossiter, New York 1961
Hennis, Wilhelm: Meinungsforschung und repräsentative Demokratie, Recht und Staat, Heft 200/201, Tübingen 1957
Hermens, Ferdinand A.: Verfassungslehre, Frankfurt a. M. und Bonn 1964
Imboden, Max: Die politischen Systeme, Basel und Stuttgart 1962
Imboden, Max: Rousseau und die Demokratie, Recht und Staat, Heft 267, Tübingen 1963
Imboden, Max: "Die Volksbefragung in der Schweiz", in: G. A. Ritter und G. Ziebura (Hrsg.), Faktoren der politischen Entscheidung, Festgabe für E. Fraenkel, Berlin 1963
Kelsen, Hans: Vom Wesen und Wert der Demokratie, Tübingen, 2. Aufl. 1929
Lane, Robert E.: Political Life, Glencoe 1959
Laski, Harold J.: A Grammar of Politics, London, 5. Aufl. 1948
Lipset, S. M., Trow, M. A., and Coleman, J. S.: Union Democracy, Glencoe 1956
Lipset, Seymour Martin: "Political Sociology", in: R. K. Merton, L. Broom and L. S. Cottrell, Jr. (Hrsg.), Sociology Today, New York 1959
Lipset, Seymour Martin: Political Man, London - Melbourne - Toronto 1960
Loewenstein, Karl: Verfassungslehre, Tübingen 1959
MacIver, R. M.: The Web of Government, New York 1947
Marshall, T. H.: "Citizenship and Social Class", in: Sociology at the Crossroads, London - Melbourne - Toronto 1963
Michels, Robert: Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie, Leipzig, 2. Aufl. 1925
Mills, C. Wright: The Power Elite, New York 1956
Popper, K. R.: The Open Society and Its Enemies, Band I, London 4. Aufl. 1962 (Routledge paperback)
Rokkan, Stein: "Mass Suffrage, Secret Voting and Political Participation", Archives européennes de sociologie, II (1961)
Runciman, W. G.: Social Science and Political Theory, Cambridge 1963
Runciman, W. G.: "Some Recent Contributions to the Theory of Democracy", Archives européennes de sociologie, VI (1965)
Sartori, Giovanni: Democratic Theory, Detroit 1962
Scheuch, Erwin K.: "Die Sichtbarkeit politischer Einstellungen im alltäglichen Verhalten", in: E. K. Scheuch und R. Wildenmann (Hrsg.), Zur Soziologie der Wahl, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 9 (1965)

Schumpeter, Joseph A.: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, Bern, 2. Aufl. 1950
Simon, Herbert A.: "Notes on the Observation and Measurement of Political Power", in: Models of Man, New York 1957
Talmon, J. L.: The Origins of Totalitarian Democracy, London 1952
Thoma, Richard: "Der Begriff der modernen Demokratie in seinem Verhältnis zum Staatsbegriff", in: Hauptprobleme der Soziologie. Erinnerungsgabe für Max Weber, II. Band, hrsgg. von M. Palyi, München und Leipzig 1923
Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen, 4. Aufl. 1956

E. Allgemeine Soziologie und Sozialwissenschaften

Abendroth, Wolfgang: Sozialgeschichte der europäischen Arbeiterbewegung, Frankfurt a. M. 1965
Albert, Hans: "Probleme der Theoriebildung. Entwicklung, Struktur und Anwendung sozialwissenschaftlicher Theorien", in: Albert (Hrsg.), Theorie und Realität, Tübingen 1964
Barber, Bernard: Social Stratification, New York 1957
Bendix, Reinhard, and Lipset, Seymour Martin: "Karl Marx' Theory of Social Classes", in: Bendix and Lipset (Hrsg.), Class, Status and Power, Glencoe 1953
Bendix, Reinhard: Herrschaft und Industriearbeit, Frankfurt a. M. 1960
Berger, Peter L.: Invitation to Sociology, Harmondsworth 1966
Bonner, Arnold: British Co-operation, Manchester 1961
Claessens, Dieter: "Rationalität revidiert", Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 17 (1965)
Coser, Lewis A.: The Functions of Social Conflict, Glencoe 1956
Coser, Lewis A.: "Internal Violence as a Mechanism for Conflict Resolution", 1966, Manuskript vervielf.
Dahrendorf, Ralf: Soziale Klassen und Klassenkonflikt in der industriellen Gesellschaft, Stuttgart 1957
Dahrendorf, Ralf: Gesellschaft und Freiheit, München 1961
Dahrendorf, Ralf: Über den Ursprung der Ungleichheit unter den Menschen, Recht und Staat, Heft 232, Tübingen 1961
Geiger, Theodor: Vorstudien zu einer Soziologie des Rechts, Neuwied a. Rh. 1964
Goffman, Erving: Behavior in Public Places, New York 1963
Hartmann, Heinz: Funktionale Autorität, Stuttgart 1964
Hempel, Carl G.: "The Logic of Functional Analysis", in: L. Gross (Hrsg.), Symposium on Sociological Theory, Evanston and White Plains 1959

Hofstätter, Peter R.: Einführung in die Sozialpsychologie, Stuttgart, 3. Aufl. 1963
Lepsius, M. Rainer: "Ungleichheit zwischen Menschen und soziale Schichtung", in: D. V. Glass und R. König (Hrsg.), Soziale Schichtung und soziale Mobilität, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 5 (1961)
Levy, Jr., Marion J.: The Structure of Society, Princeton 1952
Lipset, Seymour Martin, and Bendix Reinhard: Social Mobility in Industrial Society, London - Melbourne - Toronto 1959
Mayntz, Renate: "Kritische Bemerkungen zur funktionalistischen Schichtungstheorie", in: Sonderheft 5 der Kölner Zeitschrift, aaO
Merton, Robert K., and Kitt, Alice S.: "Reference Group Theory and Social Mobility", in: R. Bendix and S. M. Lipset (Hrsg.), Class, Status and Power, Glencoe 1953
Merton, Robert K.: "Patterns of Influence: Local and Cosmopolitan Influentials", in: Social Theory and Social Structure, Glencoe, 2. Aufl. 1957
Mills, C. Wright: "The Sociology of Stratification", in: Power, Politics and People, hrsgg. von I. L. Horowitz, New York 1963
Moore, Wilbert E.: Social Change, Englewood Cliffs 1963
Olson, Jr., Mancur: The Logic of Collective Action, Cambridge (Mass.) 1965
Ortlieb, Heinz-Dietrich: "Vom Bildungswert sozialökonomischer Ordnungsprobleme", Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 5. Jahr, Tübingen 1960
Popitz, Heinrich: "Soziale Normen", Archives européennes de sociologie, II (1961)
Popitz, Heinrich: Der Begriff der sozialen Rolle als Element der soziologischen Theorie, Recht und Staat, Heft 331/332, Tübingen 1967
Preiser, Erich: "Distribution (I) Theorie", Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 2 (1959)
Simmel, Georg: Soziologie, München und Leipzig, 2. Aufl. 1922
Weber, Max: "Die 'Objektivität' sozialwissenschaftlicher Erkenntnis", in: Soziologie, Weltgeschichtliche Analysen, Politik, hrsgg. von J. Winckelmann, Stuttgart 1956
Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen, 4. Aufl. 1956
Zetterberg, Hans L.: On Theory and Verification in Sociology, Totowa, 3. Aufl. 1965

Lebenslauf

Am 23. November 1941 wurde ich, Peter Stolz, als Sohn des Max Stolz und seiner Ehefrau Anna, geb. Hölderle, in Basel geboren. Mein Vater ist in Basel wohnhaft; vor seiner Pensionierung war er als technischer Angestellter tätig. Ich bin Bürger von Basel und Kirchberg (St. Gallen).

BILDUNGSGANG: Nach dem Besuch der Primarschule trat ich im Frühjahr 1952 in das Mathematisch-naturwissenschaftliche Gymnasium Basel ein. Im März 1960 verließ ich diese Schule mit dem Maturitätszeugnis Typus C. Unmittelbar danach immatrikulierte ich mich an der Philosophisch-Historischen Fakultät der Universität Basel, um Nationalökonomie und Soziologie zu studieren. Mein Studium in den Fächern Nationalökonomie, Rechtswissenschaften, Soziologie und Statistik schloß ich im Juni 1964 mit dem Lizentiaten-Examen ab. Zu Beginn des Jahres 1965 nahm ich, einer Anregung von Herrn Professor Heinrich Popitz folgend, die Arbeit an einer Dissertation über die Versammlungsdemokratie auf. Herr Professor Popitz hat großen Anteil daran, daß aus dieser Arbeit schließlich die vorliegende Untersuchung hervorgegangen ist; dafür schulde ich ihm Dank. Am 24. Juni 1967 legte ich das mündliche Doktorexamen in den Fächern Soziologie, theoretische Nationalökonomie und Statistik ab.

STELLUNGEN: Im Sommer-Semester 1963 leitete ich eine Arbeitsgruppe im Rahmen des soziologischen Proseminars von Herrn Professor Popitz. In der zweiten Hälfte des Jahres 1964 führte ich, zusammen mit einem Kommilitonen, im Auftrag der Arbeitsgruppe Regio Basiliensis eine soziologische Leitstudie durch. Diese Untersuchung wurde im Februar 1965 abgeschlossen. Von Februar 1966 bis September 1967 war ich Assistent am Institut für Sozialwissenschaften der Universität Basel. Gegenwärtig - im Winter-Semester 1967/68 - bin ich als Lehrbeauftragter für Soziologie an der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg im Breisgau (Deutschland) und als Mitarbeiter des dortigen Instituts für Soziologie tätig.

VORLESUNGEN UND SEMINARE besuchte ich bei den Professoren beziehungsweise Dozenten:

Nationalökonomie: E. von Beckerath, Bombach, Fritsch, Leinfellner, Morgenstern, Salin, Stohler, Weber, Zimmermann.
Rechtswissenschaften: Imboden, Spiro.
Soziologie: Heintz, Popitz.
Statistik: Bombach, Guth.

Ethnologie: Bühler.
Geschichte: Kaegi, Mattmüller.
Militärwissenschaften: Ernst.
Philosophie: H. Barth, Jaspers, Rossmann, Salmony.
Theologie: van Oyen.